

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Bruno Correa Francisco

**A autonomia de uma escola pública de Minas Gerais em condições de restrição
financeira**

Juiz de Fora

2019

Bruno Correa Francisco

**A autonomia de uma escola pública de Minas Gerais em condições de restrição
financeira**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para aprovação no Mestrado Profissional em
Gestão e Avaliação da Educação Pública da
Faculdade de Educação da Universidade
Federal de Juiz de Fora. Área de concentração:
Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcello Ferreira

Juiz de Fora

2019

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Francisco, Bruno Correa.

A autonomia de uma escola pública de Minas Gerais em condições de restrição financeira. / Bruno Correa Francisco. -- 2019. 110 f.

Orientador: Marcello Ferreira

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2019.

1. Gestão escolar. 2. Orçamento escolar. 3. Autonomia Escolar. 4. Educação básica. I. Ferreira, Marcello, orient. II. Título.

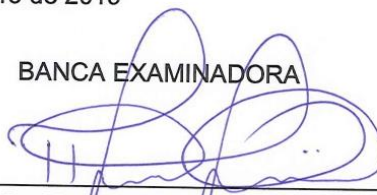
Bruno Correa Francisco

A autonomia de uma escola pública de Minas Gerais em condições de restrição financeira

Dissertação apresentada como requisito parcial para aprovação no Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Área de concentração: Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Aprovada em 12 de dezembro de 2019

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Marcello Ferreira - Orientador
Universidade de Brasília



Prof. Dr. Marcos Tanure Sanábio
Universidade Federal de Juiz de Fora



Prof. Dr. Paulo Henrique Dias Menezes
Universidade Federal de Juiz de Fora



Prof. Dr. Paulo Lourenço Domingues Junior
Universidade Federal de Juiz de Fora

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, pela sabedoria, discernimento, perseverança e lucidez para que, em um momento de grande dificuldade financeira da escola na qual sou gestor, eu tive a oportunidade de estudar a sua gestão e conhecê-la um pouco melhor com o curso de mestrado.

À minha esposa Juliana, por estar sempre ao meu lado apoiando e amparando em todas as dificuldades, seja elas do curso de mestrado ou quanto à gestão escolar, por não ter cobrado a minha ausência, me dando ânimo para prosseguir com os meus estudos e na dedicação à escola.

À minha querida filha Bárbara, pelo apoio e pela compreensão durante esses anos em que me dividi entre os estudos e a gestão escolar, restando pouco tempo para a família e por isso, estive ausente em momentos importantes de sua vida.

Aos meus pais que, mesmo distante, me deram apoio, compreendendo o fato de eu estar sempre ocupado durante esses anos de estudo.

Muitas outras pessoas também colaboraram comigo para que esse mestrado fosse possível, a equipe da escola que sempre esteve presente na minha ausência, e me substituiu de forma exemplar. Aos servidores que dedicaram o seu tempo a me conceder as entrevistas para este trabalho.

À minha ASA Amélia pelo suporte prestado durante a escrita do trabalho desde o seu início, quando ainda era apenas um projeto.

Ao meu orientador Dr. Marcello pela orientação e dedicação ao trabalho.

Por fim e não menos importante, aos membros da banca de qualificação Dr. Marcos Tanure Sanábio e Dra. Eliane Borges e da defesa, Dr. Marcos Tanure Sanábio, Dr. Paulo Henrique Dias Menezes e Dr. Paulo Lourenço Domingos Junior pelo trabalho desempenhado e pelas orientações prestadas.

RESUMO

A presente dissertação foi desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). A crise financeira do estado de Minas Gerais (MG) está afetando a rede pública de ensino, como é o caso da escola Aleixo José, localizada na cidade de Passos, tendo em vista a restrição de recursos financeiros para as atividades e a manutenção das escolas do estado. A literatura a respeito do tema (DOURADO, 2007; MARTINS, 2002; SALES, 2017; NEUBAUER, SILVEIRA, 2008) sugere que é possível mitigar o cenário controverso, com base na melhoria da gestão escolar. Desse modo, a pergunta norteadora desta pesquisa é: como o gestor poderá otimizar os recursos recebidos pela escola, organizar os seus gastos de forma a conciliar os projetos da Secretaria Estadual de Educação (SEE) e do Programa Dinheiro Direto na escola (PDDE) às necessidades da escola? É nessa perspectiva que este trabalho se propôs a investigar, no contexto da escola estudada, possíveis ações que a gestão da escola poderia implementar para aprimorar o planejamento dos recursos financeiros recebidos, em uma perspectiva democrática, de autonomia e com referência social. A suposição é que pode ser possível adaptar estrategicamente recursos dos projetos escolares fomentados pelo estado, bem como de programas de fomento de origem federal, qualificando a aplicação dos recursos. Para analisar essa suposição, bem como buscar referências para um novo modelo de gestão escolar, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa, de objetivo exploratório em um estudo de caso único com dados de pesquisa bibliográfica e documental e entrevistas com servidores da escola. Também foi realizado um sistema de custeio baseado no método ABC, conforme descrito por Gonçalves *et al.* (2014), para a compreensão de como os recursos escolares estão sendo aplicados. Os resultados demonstraram que a gestão da escola preservou a gestão pedagógica, mas sacrificou a manutenção predial, segundo os dados obtidos pelas entrevistas. O sistema de custeio demonstrou a capacidade de adaptar os recursos às finalidades de manutenção da escola, mas eles não foram suficientes para mitigar a crise financeira. Com base nos resultados e visando identificar e propor alternativas de gestão dos recursos financeiros da escola com vistas a dar maior autonomia financeira à gestão escolar, foi proposto um Plano de Ação Educacional a ser disponibilizado para outras instituições de ensino nas mesmas condições. O plano foi dividido em três módulos: uma capacitação para os

servidores e à comunidade, pois também foi identificado desconhecimento da parte financeira escolar por esses atores; um orçamento anual para organizar e melhorar a participação da comunidade escolar na gestão financeira; e um calendário de eventos para arrecadar fundos para a escola via recursos diretamente arrecadados que amplia a autonomia escolar sobre esta gestão, mesmo que essa não seja uma função da escola ou de seu gestor, mas uma necessidade nesse contexto.

Palavras-chave: Gestão escolar. Orçamento escolar. Autonomia escolar. Educação Básica.

ABSTRACT

The present dissertation was developed within the scope of the Professional Master in Management and Evaluation of Education (PPGP) of the Center for Public Policy and Evaluation of Education of the Federal University of Juiz de Fora (CAEd / UFJF). The financial crisis of the State of Minas Gerais (MG) is affecting the system of public school, as in the case of the School Aleixo José located in the city of Passos, MG, in view of the restriction of financial resources for the activities and the maintenance of schools of the State. The literature on this subject (DOURADO, 2007; MARTINS, 2002; SALES, 2017; NEUBAUER, SILVEIRA, 2008) suggests that it is possible to mitigate the controversial scenario, based on improved school management. So, the guiding question of this research is: how can the manager optimize the resources received by the school, organize their expenses in order to reconcile the projects of the State Department of Education (SEE) and the Program Direct Money at School (PDDE) to school needs? It is from this perspective that this work aimed to investigate, in the context of the school studied, possible actions that school management could implement to improve the planning of the financial resources received, in a democratic perspective, autonomy and social reference. The assumption is if it may be possible to do strategically adapt resources from state-sponsored school projects, as well as federally funded funding programs, to qualify the application of resources. To analyze this assumption, as well as seek references for a new model of school management, a qualitative research with exploratory objective was conducted in a unique case study with data from bibliographic and documentary research and interviews with school staff. A costing system based on the ABC method was also performed, as described by Gonçalves et al. (2014), for understanding how school resources are being applied. The results showed that the school management preserved the pedagogical management, but sacrificed the building maintenance, according to the data obtained from the interviews. The costing system demonstrated the ability to adapt resources to school maintenance purposes, but they were not sufficient to mitigate the financial crisis. Based on the results and aiming to identify and propose alternatives for managing the school's financial resources in order to give greater financial autonomy to school management, an Educational Action Plan to be made available to other educational institutions under the same conditions was proposed. The plan was divided into three modules: a training for the servants and the community, as it was also identified

ignorance of the school financial part by these actors; an annual budget to organize and improve the participation of the school community in financial management; and a calendar of events to raise funds for the school via the GDR that expands school autonomy over this management, even if this is not a function of the school or its manager, but a necessity in this context.

Keywords: School management. School budget. School autonomy. Basic education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Transferência de recursos e forma de execução	34
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resultado dos demonstrativos financeiros da escola por triênio de 2012 a 2014 e 2015 a 2017 da escola Estadual Aleixo José	28
Gráfico 2 - Termo de manutenção e custeio da Escola Estadual Aleixo José, de 2013 a 2017	57
Gráfico 3 - Recursos estaduais e federais com autonomia alocativa na escola em 2018	86
Gráfico 4 - Valores gastos por Atividade da Escola no ano de 2018	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Parâmetros para a assinatura de um termo de compromisso para a Caixa Escolar das escolas estaduais de MG	33
Quadro 2 - Autonomia alocativa dos principais termos de compromisso da escola	36
Quadro 3 - Processo de compras segundo a Resolução SEE nº 3670 de 2017 e SEE nº 3856 de 2018	39
Quadro 4 - Nível de autonomia dos diversos PDDE	52
Quadro 5 - Funcionários da escola estadual Aleixo José em 2018, por cargo	55
Quadro 6 - Função de PEB na escola	56
Quadro 7 - Demonstrativos financeiros da escola Aleixo José de 2012 a 2018.....	57
Quadro 8 - Ações agregadas e normas específicas.....	68
Quadro 9 - Quantitativo de entrevistas por segmento da escola.....	76
Quadro 10 - Roteiro de entrevista.....	76
Quadro 11 - Procedimentos da pesquisa e objetivo.....	77
Quadro 12 - Valores estimadas de recursos financeiros da escola em um ano	82
Quadro 13 - Dados da pesquisa e ações propositivas	90
Quadro 14 - Ações a serem executadas pela equipe gestora	92
Quadro 15 - Capacitação com a comunidade	93
Quadro 16 - Modelo de questionário a ser aplicado para elaboração do orçamento	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados da despesa do estado de MG com a educação de 2014 a 2018	27
Tabela 2 - Recursos financeiros de manutenção e custeio de 2013 a 2018	57
Tabela 3 - Valores de despesa, receita e previsão de receita de 2017 e 2018 do termo de Manutenção e Custeio da Escola Estadual Aleixo José	58

LISTA DE SIGLAS

ABC	Custeio baseado em atividade
AEE	Especialista da Educação Básica
APD	Acompanhamento Pedagógico Diferenciado
ATB	Auxiliar Técnico da Educação Básica
ASB	Auxiliar de Serviços da Educação
AGF	Agricultura Familiar
BB	Banco do Brasil
CAED	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CIC	Campo de Integração Curricular
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DCTF	Débitos e Créditos Tributários Federais
DOMG	Diário Oficial do Estado de Minas Gerais
ECF	Escrituração Contábil Fiscal
EFDE	Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituição Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEB	Professor da Educação Básica
PLI	Programa do Livro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	Plano Plurianual

PPGP	Programa de Pós-Graduação Profissional
PPP	Projeto Político Pedagógico
PTE	Programa de Transporte Escolar
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RDA	Recursos Diretamente Arrecadados
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SEFIP	Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SRE	Superintendência Regional de Ensino
SIMADE	Sistema Mineiro de Administração Escolar
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora

LISTA DE ABREVIATURAS

Uex	Unidade Executora
-----	-------------------

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	FINANCIAMENTO ESCOLAR DE UMA ESCOLA PÚBLICA DE MG.....	24
2.1	O CONTEXTO FINANCEIRO.....	25
2.2	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	29
2.2.1	Como os recursos são repassados à escola.....	31
2.2.2	Trâmites para transferência de receitas às caixas escolares.....	32
2.2.3	Processo de autonomia financeira da escola	35
2.2.3.1	<i>A Caixa Escolar.....</i>	37
2.2.3.2	<i>Como os recursos são utilizados na escola</i>	37
2.3	ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DO GESTOR SOBRE A CAIXA ESCOLAR	40
2.3.1	ESTATUTO DA CAIXA ESCOLAR.....	42
2.3.2	SUPORTE TÉCNICO PARA O GESTOR.....	44
2.3.3	SUPORTE TÉCNICO NA SEE	45
2.3.4	SUPORTE TÉCNICO NA SRE	46
2.4	OS RECURSOS FINANCEIROS DE MANUTENÇÃO E CUSTEIO E PDDE CONSOLIDADO.....	47
2.4.1	Os recursos financeiros do PDDE	49
2.5	RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS (RDA)	52
2.6	O CASO DA GESTÃO FINANCEIRA DA ESCOLA ESTADUAL ALEIXO JOSÉ ..	53
2.6.1	A Escola Estadual Aleixo José	54
3	ALTERNATIVAS À GESTÃO FINANCEIRA COMO POSSÍVEL SOLUÇÃO À RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA	60
3.1	GESTÃO FINANCEIRA NA ESCOLA	60
3.2	GESTÃO DOS PROCESSOS DE COMPRAS.....	63
3.2.1	GESTÃO DEMOCRÁTICA	65
3.2.2	Gestão do PDDE.....	67
3.3	SISTEMA DE CUSTEIO	69
3.4	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA	73

3.5	ANÁLISES DOS DADOS	78
3.5.1	Análises das entrevistas	78
3.5.2	Análise do sistema de custeio pelo sistema ABC	86
4	PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL	89
4.1	PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO	91
4.2	DETALHAMENTO DA PROPOSIÇÃO	93
4.2.1	Capacitação da comunidade e conscientização	93
4.2.2	Orçamento anual da escola	94
4.2.3	Calendário de eventos	95
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
	REFERÊNCIAS	99
	APÊNDICE A - Roteiro da entrevista	105
	APÊNDICE B - Termo de Livre Consentimento	107
	ANEXO A - Termo de manutenção e custeio	109
	ANEXO B - Plano de Trabalho da manutenção e custeio	110

1 INTRODUÇÃO

A crise financeira de 2015 que o país atravessa tem acometido diversos setores, inclusive as instituições públicas e as suas autarquias, além de as escolas públicas, que dependem de repasses financeiros dos governos estaduais e federal.

Essa restrição financeira tem comprometido a manutenção e o custeio das unidades educacionais de todos os estados brasileiros e, em particular, as de Minas Gerais (MG). Em um levantamento feito pelo Tribunal de Contas do estado (TCE/MG), verificou-se que, de 565 escolas visitadas em 2017, no âmbito do projeto na Ponta do Lápis, a maioria não atende às metas do Plano Nacional de Educação (PNE) em relação à sua estrutura (MINAS GERAIS, 2018a). O projeto Ponta do Lápis trata-se de um programa de ações integradas do TCE/MG que monitora o cumprimento das metas e estratégias do PNE (MINAS GERAIS, 2019a). A Escola Estadual Aleixo José, nome fictício, objeto de estudo deste trabalho, foi uma das escolas visitadas pelo TCE/MG em 2017 e, como tantas outras, encontra-se com problemas de manutenção devido à restrição dos recursos financeiros da escola.

Vale ressaltar que a gestão educacional tem as suas especificidades, como aponta Dourado (2007, p. 924):

A gestão educacional tem natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados. Ou seja, a escola, entendida como instituição social, tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício *stricto sensu*.

Dessa forma, a gestão da escola está além do processo de ensino e aprendizagem - atividade-fim, dada a função social da instituição escolar que necessita, assim, da gestão burocrática e financeira – atividades-meio para o seu pleno funcionamento. Importante ressaltar que, por conta desse viés social, a gestão escolar não pode ser vista com uma relação de custo-benefício. Assim, a falta de recursos nas escolas acarreta, além do comprometimento educacional, o comprometimento social da comunidade escolar.

Nesse contexto, o desafio dos gestores educacionais está em enfrentar a crise financeira de modo a garantir os direitos relativos à educação, instituído pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, recurso online). Em relação à educação e ao seu direito à educação, Dourado (2007, p. 926) afirma: “Desde a redemocratização do país, houve

mudanças acentuadas na educação brasileira, com destaque para a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável”.

Assim, dentro de suas possibilidades, os gestores educacionais devem articular os projetos federais e estaduais a fim de garantir tais direitos.

Em Minas Gerais, os recursos financeiros de origem pública são repassados diretamente às escolas estaduais através de transferência para a Caixa Escolar, que é a unidade executora cuja finalidade prevista no seu Estatuto é gerenciar os recursos financeiros destinados às ações do processo educativo, assegurando que todos eles sejam revertidos em benefício do aluno e na melhoria qualitativa do ensino, além de colaborar na execução de uma política de concepção de escola democrática garantindo sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira (SALES, 2017, p. 19).

A Caixa Escolar é o órgão que controla as finanças da escola e por meio do qual se recebem os recursos financeiros. Ela é a parte jurídica da escola, responsável pelas compras e pelas finanças. O diretor da escola é o presidente da Caixa Escolar e, portanto, o responsável pela sua administração e pela manutenção da unidade de ensino, sendo, por consequência, o gestor dos recursos financeiros da escola. Entretanto, e como se espera em uma instituição de viés democrático, a sua autonomia sobre os recursos não é total, uma vez que parte deles se encontra vinculada a ações ou a projetos específicos, devendo ser exclusivamente empregados aos fins aos quais se destinam.

Essa relação de vinculação se relaciona (e, às vezes, esbarra) na autonomia escolar, que pode ser entendida como a assunção de responsabilidades para a escola, no tocante à sua gestão, acompanhada de recursos para que ela possa assumi-las. Os níveis de transferência variam segundo a estrutura gerencial dos estados, assim como a modalidade de recursos transferidos: recursos para custeio (manutenção), infraestrutura (equipamentos e reformas) e materiais didáticos, além do necessário disciplinamento legal que viabilize essa transferência (NEUBAUER; SILVEIRA, 2008, recurso online). Tal autonomia é colocada pelo artigo 3º da LDB/96 em seu inciso “VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, recurso online) e tratada no artigo 15º: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996, recurso online).

O conceito de autonomia torna-se importante para a pesquisa em questão, tendo em vista que o seu autor é o gestor da escola, objeto de estudo, a Escola Estadual Aleixo José, localizada no Sudeste de MG, na cidade de Passos. Ela é uma instituição de ensino em região de periferia que, em 2018, atendeu a pouco mais de 600 alunos do 1º ano do Ensino Fundamental até o final da Educação Básica.

Nesta pesquisa, a autonomia é entendida como: “[...] governar-se a si próprio. Nesse sentido, uma escola autônoma é aquela que governa a si própria” (MARTINS, 2002, p. 224). Já a gestão democrática é entendida, de acordo com Fonseca, Oliveira e Toschi (2004, p. 37), como uma “[...] ação que prevê a descentralização pedagógica e administrativa como um meio para alcançar a participação mais decisória dos protagonistas escolares”. Dessa forma, uma gestão democrática é aquela com um olhar mais próximo das necessidades da instituição, que promove a melhor administração dos recursos, principalmente os financeiros.

No entanto, é preciso considerar, como observado por Oliveira e Teixeira (2017, p. 297), que:

[...] no que se refere ao apoio financeiro e material às escolas diz respeito a sua autonomia financeira. Ela é extremamente diversa das autonomias pedagógica e administrativa, por estabelecer uma relação de total dependência com a gestão do sistema de ensino a que se vincula. As escolas não são autônomas em relação aos sistemas de ensino no que se refere à quantidade de recursos necessários para executar seu planejamento.

Diversos autores, tais como Aguiar (2008) e Silva (2004) discutem a autonomia e a gestão democrática na escola, seus benefícios e desafios, e sobretudo, como promover a efetiva participação democrática e a autonomia escolar.

Com estudos de Dourado (2007), Martins (2002), Neubauer e Silveira (2008), entre outros, que tratam da autonomia escolar, observa-se a possibilidade de utilização dos recursos de projetos da SEE e do FNDE para amenizar e enfrentar o problema apresentado, compatibilizando os seus objetivos com as necessidades da escola, sem prejuízo dos objetivos dos programas.

Com a autonomia financeira da escola, o gestor pode e deve, junto à comunidade escolar na forma da gestão participativa (colegiado escolar), administrar os recursos financeiros da instituição na busca por otimizar tais recursos, elencando as prioridades da escola com a participação de todos os envolvidos na gestão financeira. Tal ação se faz

necessária, no intuito de contornar, ou amenizar, a crise financeira do estado, preservando os objetivos da escola e elencando as suas prioridades.

Nas funções administrativas da escola, observa-se que a gestão financeira é a que viabiliza as demais atividades. Contudo, a autonomia escolar é, cotidiana e frontalmente, fragilizada, pois a maior parte dos recursos é transferida com destinação prévia muito específica, imobilizando a gestão escolar de sua aplicação em benefício das demandas mais flagrantes e estratégicas da escola, em face do seu Plano Político Pedagógico (PPP).

A restrição financeira não é promovida pela falta de autonomia, mas a falta de autonomia prejudica a adaptação dos recursos para amenizar a situação da falta de recursos financeiros pela que as escolas públicas mineiras estão passando.

Vale destacar que a “[...] atividade financeira do Estado é atividade-meio, ou seja, o planejamento financeiro, a arrecadação, a gestão e os gastos de recursos não são um fim em si, mas meio de realização dos objetivos da comunidade política juridicamente organizada” (RIANI, 2014, p. 18). Assim, a restrição financeira acompanhada de alto grau de predefinição das metas de aplicação dos recursos às escolas implica diretamente nos objetivos do Estado relacionados à educação, que é a oferta de educação de qualidade pela escola pública: “Os aportes materiais apresentam uma grande centralidade no discurso das professoras, que os consideram como elementos fundantes da ação inovadora. Sem eles não é possível obter os resultados pretendidos, o que desmobiliza a ação das professoras” (VELOSO *et al.*, 2004. p. 88).

Isso demonstra a necessidade de recursos financeiros para as atividades pedagógicas na escola.

A motivação desta pesquisa constitui-se, portanto, em avaliar a possibilidade e, em caso afirmativo, de que modo, poder-se-ia ocorrer a adaptação dos recursos vinculados que são transferidos à escola. Isto é, se e como os projetos e os respectivos fomentos, oriundos da Secretaria Estadual de Educação (SEE) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), poderiam ser redefinidos a propósito do que prevê o PPP da escola, com a sua necessidade de manutenção e com os seus objetivos, sem prejuízo, por óbvio, dos fins originais dos recursos vinculados.

O objetivo principal desta pesquisa é o de, considerando a autonomia financeira da unidade escolar, analisar e propor possibilidades de gestão que possam fazer frente à redução dos recursos financeiros disponibilizados para a ação principal da escola, que são os processos

de ensino e aprendizagem, tendo em vista os projetos e respectivos recursos vinculados que são fomentados pelos governos estaduais e federal.

A escola só pode cumprir a sua missão e realizar a sua atividade-fim com base em uma gestão racionalizada, socialmente legitimada e pedagogicamente orientada. Isso só pode ocorrer no exercício de sua autonomia, que, lato *sensu*, é entendida por Neubauer e Silveira (2008, p. 7) como:

[...] um dos conceitos básicos das sociedades democráticas, é um meio – não um fim em si mesmo. É um processo a ser articulado no interior da escola e na correlação de forças com os órgãos centrais e com a comunidade, para que a instituição escolar possa assegurar educação de qualidade.

Assim, a autonomia escolar é condição para o exercício pleno da função educativa do Estado e, portanto, condição de melhoria na qualidade da educação. Em particular, a autonomia financeira é relevante, pois é com ela que se pode promover os meios para que o processo educacional ocorra. A gestão do financiamento escolar, nessa perspectiva, está em realizar os anseios da comunidade escolar com os recursos destinados às unidades pelos órgãos centrais.

Quando os recursos repassados à escola reduziram, a partir de 2015, foram comprometidas diversas atividades escolares, tais como: a realização de provas diagnósticas, a ocorrência de feiras culturais e científicas, bem como a manutenção predial. Esses fatos motivam a presente pesquisa, na perspectiva de apresentar soluções de gestão compatíveis com esse novo panorama que se nos apresenta.

A partir do exposto, estabelece-se a seguinte questão da pesquisa: como o gestor poderá otimizar os recursos recebidos pela escola, organizar os seus gastos de forma a conciliar os projetos da SEE e do Programa Dinheiro Direto na escola (PDDE) às necessidades da escola?

Diante desse questionamento, além do objetivo geral há os seguintes objetivos específicos: i) descrever os gastos da escola em relação à sua manutenção e custeio utilizando um sistema de custeio ABC (*Activity Based Costing*); ii) analisar os recursos disponibilizadas e propor adaptações aos projetos financiados pela SEE e pelo FNDE na forma dos PDDE; e iii) propor um planejamento orçamentário dos recursos de manutenção e de custeio da escola em estudo, promovendo a maior participação da comunidade escolar.

Como já explicitado, a pesquisa se justifica devido ao contexto de restrição financeira do estado de MG que provoca a falta destes recursos para as unidades escolares e pela imprevisibilidade do recebimento dos recursos para a manutenção e o custeio dificultando o funcionamento da escola, o que requer adaptações gerenciais. Tal adaptação pode materializar-se na elaboração de um planejamento orçamentário para manutenção e custeio de forma mais democrática, incluindo, além do colegiado, outras instâncias, como os representantes de turmas e a comunidade em geral, preservar o PPP da escola, delimitando as suas prioridades e buscando adaptações dos projetos às necessidades da instituição.

A falta de um planejamento financeiro dos recursos de manutenção e de custeio dificulta o investimento em recursos pedagógicos, como cópias de avaliações e textos, materiais como lápis de cor, papéis, tesouras, apostilas, reforço educacional, entre vários outros, que dificulta o trabalho docente e compromete o resultado dos discentes. Essas restrições incluem a elaboração de projetos pedagógicos diferenciados, avaliações diagnósticas, entre outras atividades previstas no PPP.

O trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo, dedicado ao contexto em que a pesquisa se realiza e à gestão financeira das escolas estaduais de MG, aborda temas de estrutura, orçamento, normativas e processos que visam à compreensão de como os recursos são gastos e, principalmente, como (se é que ocorre) a autonomia da gestão dos recursos financeiros.

No segundo capítulo objetiva-se realizar o embasamento teórico do trabalho, que versa a respeito da autonomia da gestão financeira da escola, a descentralização dos recursos, os processos de compras da escola e o sistema de custeio. Além do referencial, o capítulo apresenta a metodologia utilizada, o tipo de pesquisa realizada e os instrumentos da pesquisa. Além disso, realizam-se as análises dos dados, à luz do referencial teórico adotado.

Como instrumento de pesquisa foram utilizadas entrevistas com servidores da escola em foco e ainda, a utilização do sistema de custeio pelo método ABC. Estas ferramentas foram úteis no fornecimento de dados para a elaboração do PAE. Os principais achados da pesquisa foram: i) o desconhecimento da comunidade escolar da gestão dos recursos financeiros, ii) necessidade de maior participação da comunidade nas decisões relativas à gestão financeira da escola; iii) necessidade de otimizar a gestão dos gastos da escola em relação a sua manutenção e fazer pedagógicos.

Já no terceiro e último capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa e um Plano de Ação Educacional (PAE), baseado nos resultados obtidos, buscando atender às

necessidades da escola, como contribuição do trabalho ao campo de gestão. Esse plano de ação é direcionado à escola em estudo, mas poderá subsidiar outras escolas que também estejam inseridas em um contexto de restrição orçamentária.

O PAE foi dividido em três módulos: o primeiro é uma capacitação para a comunidade escolar e os servidores com o objetivo de proporcionar conhecimento necessário à participação da gestão financeira da escola e, com isso, colaborar com ela; o segundo módulo é um orçamento anual da escola com vistas a organizar os gastos de forma mais democrática, com base na opinião da comunidade escolar, por meio de um questionário; e o terceiro e último módulo um calendário de eventos para arrecadação de RDA (recursos financeiros arrecadados pela escola), mesmo que essa não seja a função da escola e de seus gestores, mas é a sugestão para mitigar a crise financeira e promover maior autonomia da gestão financeira.

2 FINANCIAMENTO ESCOLAR DE UMA ESCOLA PÚBLICA DE MG

O presente capítulo apresenta o ciclo de políticas públicas educacionais do Brasil, especialmente nas últimas décadas, a fim de elucidar os elementos que contribuíram para a atual configuração da escola de Educação Básica, sobretudo as da rede pública do estado de MG. Esse movimento apoia a compreensão das oscilações e das fragilidades nas concepções e nas garantias de autonomia da gestão escolar em diferentes momentos da recente história da educação brasileira.

Para tanto, expõe-se o contexto financeiro em que a pesquisa ocorre, o financiamento da educação no âmbito nacional em sua constituição e a transferência de recursos para os estados e municípios e, finalmente, às escolas, a fim de evidenciar a origem e os condicionantes dos recursos repassados às instituições escolares.

Importa ainda abordar a forma como é feita a gestão financeira da escola, com a Caixa Escolar vinculada, perpassando pela autonomia financeira e pela participação da comunidade nesse contexto.

Também é objeto de discussão deste capítulo, a gestão da Caixa Escolar, o seu estatuto e como são executados os recursos repassados à escola, no que se refere aos processos de compras, relacionando tais atividades às atribuições do gestor, presidente da Caixa Escolar.

Tal descrição suscita uma reflexão acerca da formação técnica do gestor para gerir a Caixa Escolar. Assim, tendo em vista que esse servidor busca suporte para as suas ações junto à SEE/MG e à Superintendência Regional de Ensino (SRE), apresentam-se também essas esferas de gestão.

Tendo em vista a importância do contexto de financiamento da educação brasileira, dos recursos financeiros repassados às escolas, procedem-se, primeiramente, à exposição daqueles recursos que permitem maior autonomia de gestão da escola no seu emprego; o termo de compromisso de manutenção e custeio; e o PDDE manutenção.

Em seguida, são explicitados os recursos financeiros vinculados repassados à escola que afetam a sua autonomia administrativa e financeira (as diversas ações agregadas do PDDE), iniciando-se uma discussão a respeito da gestão desses recursos, como fazer para que se respeitem os processos democráticos da escola e os relacionem com o PPP.

Na seção subsequente, aborda-se a formação dos Recursos Diretamente Arrecadados (RDA) e a sua utilidade nesse cenário, separando os recursos financeiros segundo a

autonomia alocativa que o gestor tem sobre eles e como poderiam ser utilizados no contexto de restrição financeira.

Para finalizar o capítulo, procede-se à análise do caso de gestão, em que é descrita a escola e os desafios do gestor diante do cenário de restrição financeira e imprevisibilidade dos recursos, frente à gestão da Caixa Escolar, com as suas responsabilidades e compromissos. Nesse âmbito, realizou-se um levantamento dos recursos financeiros repassados à escola no período de 2015 a 2018.

2.1 O CONTEXTO FINANCEIRO

Nas últimas décadas do século XX, houve um aumento considerável do acesso à escola. “A chegada maciça de pobres à escola pública se amplia ao longo dos anos de 1980, coincidindo com o processo de redemocratização do país, e com o forte clamor popular pelo direito à educação” (BURGOS; CANEGAL, 2011, p. 19). Dessa forma pode-se dizer que a escola pública ganhou novo significado no final do século XX, com novos objetivos além da formação propedêutica.

Nas duas últimas décadas do século XX, parte da sociedade brasileira passou a exigir muito da escola pública, quanto à redefinição das funções, da formação adequada, dos conteúdos significativos, dos valores humanos da sociabilidade –, além de outra postura diante das novas demandas sociais. Setores antes marginalizados excluídos, do chamado capital cultural dominante, chegaram as escolas públicas e introduziram a sua cultura, revelando as suas necessidades elementares, contestando preconceitos e reclamando os seus direitos. Esta escola pública, pensada apenas para uma minoria, encontra-se, agora, premida entre o seu discurso de universalização do acesso e melhoria da qualidade e uma multidão de reivindicações daqueles que, sendo diferentes, demandam tratamento diferente (SILVA, 2004, p. 101).

Nessa época, a escola sofreu a sua maior transformação, surgindo a função assistencial da escola que reduz os recursos pedagógicos em favor dos serviços assistenciais. Os elementos para a “gestão dos pobres” são alimentação, transporte e outros recursos que não estão diretamente relacionados ao trabalho pedagógico.

Esse é um ponto de fundamental importância: a escola pública de primeiro grau, que nas décadas de 70 e 80 inicia sua trajetória de circunscrição ao âmbito da pobreza, incorpora, nessa trajetória, os elementos para a “gestão

dos pobres” que daí em diante passaram a ocupá-la de forma mais extensiva (PEREGRINO, 2006, p. 95).

Com base em tais mudanças, a gestão da escola ganhou novos desafios para além do ensinar, a educação passou a ser responsável pelo acesso dos cidadãos a bens e serviços como dito por Oliveira e Adrião (2007, p. 15): “Ao longo dos últimos séculos a educação tornou-se um dos requisitos para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade”.

A missão de conciliar a massificação do acesso à escola pública no Brasil à melhoria da performance de seus alunos lançou a gestão escolar em uma transição ainda pouco compreendida por seus operadores (BURGOS; CANEGAL, 2011). Além dos novos desafios, ainda a falta de recursos para a escola garantir minimamente o seu funcionamento vem se agravando nos últimos anos.

Um dos problemas das escolas públicas brasileiras é a inexistência de recursos mínimos para sua manutenção e conservação, ou compra de bens de pequeno valor que ajudariam muito em seu funcionamento cotidiano. Como os gastos com pessoal são fixos e os gastos com obras são a principal fonte de “caixa 2” para o financiamento das campanhas eleitorais, os executivos, em geral independentemente de partido, tendem a cortar as despesas de custeio das escolas. Com tudo, estas pequenas despesas têm muito influencia no chamado “clima da escola”: é a presença de um jardim, de uma pequena horta de verduras ou um pomar os banheiros limpos com assentos, papel higiênico e válvulas em funcionamento; a oferta de material para esportes e brincadeiras; a possibilidade de concertar rapidamente um equipamento quebrado etc. (PINTO, 2008, p. 72).

Assim, além dos recursos reduzidos, existem novas demandas que fazem com que a gestão financeira se torne complexa. O serviço pedagógico da escola não é mais o único foco, ele é dividido com os serviços sociais da escola que criam condições para que os alunos a frequentem e permaneçam nela, o que exige ainda mais da gestão escolar.

O que mais se destaca nos textos legais é que são atribuídos papéis cada vez mais complexos à gestão escolar, a qual passa a responsabilizar-se pelo funcionamento do sistema escolar e também pela realização dos princípios fundamentais de igualdade de oportunidades educativas e de qualidade do ensino (FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI, 2004, p. 22).

No âmbito estadual, a LOA de 2015 teve uma revisão da proposta pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, projetando déficit orçamentário de R\$ 7,273 bilhões

para 2015. Em 2016, a LOA foi aprovada com um déficit de quase nove bilhões, segundo o relatório do Tribunal de Contas do Estado (MINAS GERAIS, 2017a), chegando a 2019 com um déficit de mais de 11 bilhões.

Em função deste delicado contexto econômico, em 2016, o governo do estado de Minas Gerais, alegando a necessidade da manutenção das políticas públicas bem como o funcionamento do governo estadual, decretou situação de calamidade financeira. Tal situação foi colocada pelo Decreto 47.101, de 05/12/16 (MINAS GERAIS, 2016, recurso online).

Segundo o TCE/MG, o decreto de calamidade financeira significa que “o ente é dispensado do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho e que se suspende a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos art. 23, 31 e 70, enquanto perdurar a situação” (MINAS GERAIS, 2017a, recurso online). Deve-se, portanto, aplicar o art. 66º da lei de responsabilidade fiscal, que prevê o aumento de prazos para readequação aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e não o art. 65º que se refere a um gasto extraordinário devido a desastres naturais.

Assim, foi estabelecida a situação de calamidade financeira no âmbito do estado, com fundamento no disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF. Posteriormente, por meio da Resolução nº 5.513, de 12 de dezembro de 2016, a Assembleia Legislativa de MG reconheceu o estado de calamidade pública de ordem financeira, nos termos do mencionado decreto. A justificativa para determinar essa situação também ocorre devido ao fato de que o crescimento das despesas de pessoal nos últimos dez anos foi superior ao crescimento da receita pública estadual (MINAS GERAIS, 2016).

Na Tabela 1, é possível visualizar as despesas do estado de MG com educação no período de 2014 a 2018, considerando os números de matrículas e de escolas.

Tabela 1 - Dados da despesa do estado de MG com a educação de 2014 a 2018

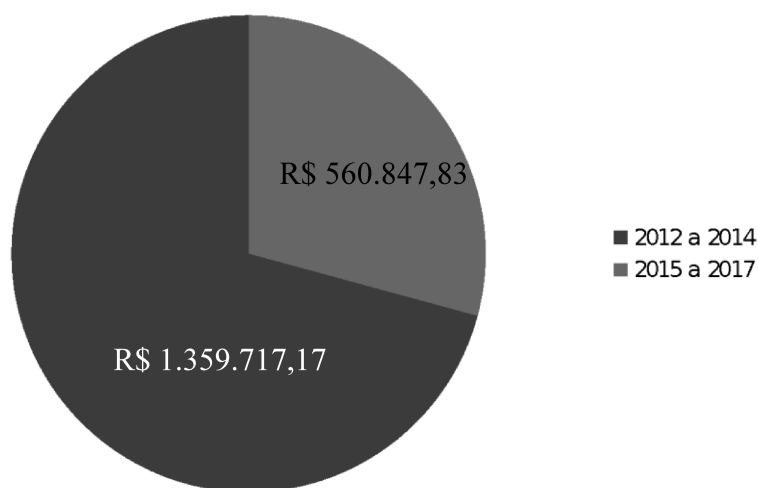
Ano	Despesas de Minas Gerais com educação	Matrículas	Escolas
2014	R\$ 8.280.677.230,04	2.167.922	3654
2015	R\$ 8.051.907.575,83	2.085.115	3648
2016	R\$ 8.950.147.112,43	2.134.086	3637
2017	R\$ 9.466.383.478,57	2.162.226	3622
2018	R\$ 9.717.158.578,99	2.076.330	3612

Fonte: Elaborada pelo autor (2018).

Utilizando a calculadora do cidadão do Banco Central do Brasil¹ para correção de valores pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o valor corrigido para 2018 deveria ser de R\$ 10.561.935.077,30, considerando o número de matrículas podemos observar que o valor não foi reduzido em relação aos recursos destinados a escola mas a sua manutenção o que veremos a frente. Isto se deve a outros custos como salário dos servidores.

Para a compreensão de como essa situação afeta as escolas, a análise dos demonstrativos financeiros, que é a soma de todos os recursos financeiros repassados à escola por um ano, da Escola Estadual Aleixo José mostra que os recursos vêm se reduzindo desde 2015. No triênio de 2012 a 2014, a escola teve um demonstrativo financeiro de R\$ 1.359.717,17; já no triênio de 2015 a 2017, os valores caíram para R\$ 560.847,83, isto é, houve uma redução próxima de 60% e a quantidade de matrículas houve uma redução de 100 matrículas, ou seja, uma redução de 14%, conforme ilustrado no Gráfico 1

Gráfico 1- Resultado dos demonstrativos financeiros da escola por triênio de 2012 a 2014 e 2015 a 2017 da escola Estadual Aleixo José



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Além da redução dos recursos, a escola ainda sofre com o atraso nos repasses, principalmente aqueles destinados à manutenção e ao custeio e que são de responsabilidade do governo do estado, de acordo com os extratos bancários da conta de manutenção e custeio nos anos de 2015 a 2017.

O termo de compromisso, que é o documento pelo qual o governo do estado se compromete a repassar dinheiro para a escola, vem sendo emitido com atrasos. No ano de

¹ Disponível em: <https://bit.ly/31Kw8eY>

2014, esses termos foram disponibilizados a partir de março; nos anos de 2015 e 2016, foram liberados para a escola apenas em julho; já no ano de 2017, em agosto e em 2018 não houve emissão de termo. Tais atrasos prejudicam o planejamento financeiro da escola.

2.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A presente seção apresenta as fontes de receita para a educação, bem como os órgãos responsáveis pelo financiamento educacional no Brasil. Mais detidamente, descreve-se a forma como é feita a distribuição dos recursos orçamentários entre os entes federativos e as leis que asseguram tal transferência para a educação.

Já na Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 212º, é assegurado um percentual mínimo de recursos que os entes federados (União, estados, municípios e Distrito Federal) devem gastar na educação em relação à arrecadação de impostos.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º – A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º – Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º – A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação. § 4º – Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º – A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. Redação dada pela emenda constitucional nº 53 de 2006.

§ 6º – As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. Incluído pela emenda constitucional nº 53 de 2006 (BRASIL, 1988, recurso online).

Essa vinculação de receitas garante que um mínimo de recursos seja gasto obrigatoriamente pelos entes federados em educação. Mas, na prática, eles têm se tornado o mínimo e o máximo de recursos aplicados, pois frequentemente observa-se a luta de

sindicatos e órgãos fiscalizadores desses entes para o cumprimento desta lei e raramente algum deles destina mais recursos que o mínimo obrigatório. Isso prova que se esses recursos não estivessem em lei, eles não seriam destinados à educação. “Para tanto, o Estado dispõe de instrumentos de planejamento que compõem o ciclo orçamentário, conforme estabelece o artigo 165 da CF/1988: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)” (SALES, 2017, p. 28).

Também é previsto na Constituição Estadual de MG, em seu artigo 201, que “[...] o Estado aplicará, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de seus impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino” (MINAS GERAIS, 1989, p. 426). Tal dispositivo confirma o preconizado na Constituição Federal. Dessa forma, a vinculação de receitas faz com que o Estado invista em educação:

[...] todos aqueles que pretendem que os entes políticos da federação efetivem os gastos para a satisfação de necessidades públicas, inclusive a União em relação aos Estados/DF/Municípios, procuram garantir, constitucionalmente, a vinculação de receitas às despesas que pretendem ver efetivadas (RIANI, 2014, p. 36).

Como os recursos financeiros para a educação estadual são provenientes da arrecadação do Estado e, indiretamente, da arrecadação federal, uma crise financeira que afete o estado e/ou a União impacta diretamente nos recursos repassados às escolas para manutenção e custeio, reduzindo-os. Tais recursos já são escassos, frente à complexa necessidade das unidades escolares, particularmente após os anos de 1990, quando ocorreu a universalização do Ensino Fundamental e a chegada de novas demandas da educação, tais como transporte, alimentação e materiais para todos os alunos.

Essa relação é consonante com a Constituição Federal de 1988, que amplia e formaliza o direito à educação a todos os brasileiros. “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, recurso online).

Para cumprir essa determinação constitucional, são necessários recursos governamentais para que todos tenham o direito à educação. Com a descentralização dos recursos, essa função passou para os gestores escolares.

2.2.1 Como os recursos são repassados à escola

Para que os recursos sejam repassados à escola, é necessário um ciclo orçamentário complexo formado pelos PPA, LDO, LOA e, por fim, os trâmites das transferências de recursos para as Caixas Escolares.

O PPA é um instrumento previsto na Constituição, destinado a organizar e a viabilizar a ação pública para cumprir os objetivos e as metas da administração por um período de quatro anos. É por meio dele que a LDO e a LOA são definidas. Assim, o primeiro passo para se definirem os recursos repassados à escola é por meio do PPA.

Quanto ao grau de detalhamento do plano plurianual, deve-se compreender que não pode invadir o conteúdo pertencente a diretrizes orçamentárias e ao orçamento propriamente, a quem pertence o detalhamento das ações estatais, ou seja, o detalhamento programático do plano não pode inviabilizar a atuação futura do legislador (RIANI, 2014, p. 114).

Dessa forma o PPA tem a função de organizar as próximas etapas LDO e LOA. Enquanto a principal função da LDO é orientar a elaboração da LOA. Esse documento deve observar os objetivos e metas traçados no PPA, que devem ser executados na LOA.

Na verdade, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo entre o plano de longo prazo (PPA) e o de curto prazo (LOA). É uma grande conquista do Legislativo por constituir-se em lei formal vinculante do Executivo na elaboração da proposta orçamentária contra a tecnocracia da máquina estatal, ao definir as grandes opções de alocação de recursos e estabelecer as prioridades e metas para um determinado exercício (RIANI, 2014, p. 117).

Dessa forma, o PPA se liga à LOA, servindo de orientação aos objetivos e às metas a serem realizados a cada exercício financeiro. A LOA é o orçamento propriamente dito, isto é, o que detalha o quanto e onde os recursos serão executados, quais são as metas do PPA que a LDO determina que sejam executadas no exercício financeiro. Como o orçamento é aprovado pelo legislativo, o executivo promove a democratização das receitas.

Assim sendo, isso quer dizer que o orçamento anual é um plano financeiro, discutido e aprovado pelos representantes do povo (quando não diretamente, por meio do orçamento participativo), que deve traduzir os postulados do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, devendo se constituir num dos documentos de maior relevância para a Administração Pública e não apenas o resultado de uma exigência jurídico-formal (RIANI, 2014, p. 122).

A alocação dos recursos repassados à escola é definida pelo legislativo e pelo executivo, de acordo com a LDO e com o PPA, deixando os gestores escolares com pouca capacidade alocativa dos recursos.

2.2.2 Trâmites para transferência de receitas às caixas escolares

Saber como os recursos financeiros são recebidos é importante para compreender-se como eles podem ser gastos e quanto tempo se leva desde a liberação do termo de compromisso até a possível utilização dos recursos.

As escolas estaduais de MG podem receber recursos financeiros da SEE, do governo federal via FNDE, mais comumente, de órgãos da administração central ou, ainda, dos RDA.

Os recursos recebidos via SEE/MG são as maiores fontes de receita da escola. “Em Minas Gerais, os recursos financeiros de origem pública são repassados diretamente às escolas estaduais através de transferência para a Caixa Escolar” (SALES, 2017, p. 19). A Caixa Escolar é o órgão que controla as finanças da escola que detém os recursos financeiros, ela é a parte jurídica da escola, responsável pelas compras e pelas finanças.

A SEE/MG pode repassar às Caixas Escolares os recursos financeiros destinados: à manutenção e ao custeio; à alimentação escolar; à aquisição de móveis e de equipamentos; às obras e aos projetos da SEE. Esses recursos são repassados à escola por meio de um Termo de Compromisso, que é considerado “[...] um instrumento jurídico pactuado entre a SEE/MG e a Caixa Escolar com o objetivo de viabilizar a transferência de recursos financeiros para o desenvolvimento de determinado projeto ou atividade” (SALES, 2017, p. 50). Para tanto, uma conta corrente no Banco do Brasil (BB) deve ser aberta exclusivamente para esse fim e os termos devem ser assinados (eletronicamente, via assinatura digital), com a conta vinculada. O Banco do Brasil é o banco que com o qual a SEE mantém convênio, o qual permite que não sejam cobradas tarifas nas contas, visto que não se pode usar nenhum recurso para esse fim.

Dessa forma, o diretor, presidente da Caixa Escolar, deve acessar o Sistema de Transferência de Recursos Financeiros para as Escolas (MINAS GERAIS, 2019b) com frequência para verificar a existência de algum termo de compromisso e/ou aditivo para ser assinado. Os termos são disponibilizados no sistema, o que permite a sua assinatura de forma eletrônica, via certificado digital de pessoa física. Nesse sistema é possível imprimir um termo que possibilita a abertura da conta no Banco do Brasil e a vinculação da conta ao termo, além de outras funções referentes à administração da Caixa Escolar (como verificar a validade das

comissões de licitação, colegiado escolar, situação de habilitação da Caixa Escolar, consultar legislação, termos de compromisso da escola, bem como o seu status de vigente, vencido, em diligência, em análise e baixado).

Vale ressaltar que os termos de compromisso podem apresentar quatro tipos de status: vigente (o termo está ativo e podem-se executar os recursos); em análise (a prestação de contas do termo está em análise na SRE); vencido (não se podem mais executar os recursos do termo e deve-se elaborar a prestação de contas do termo); em diligência (algum problema foi detectado na prestação de contas e a Caixa Escolar deve receber um ofício para que regularize a situação); baixado (a prestação de contas do termo foi analisada e prestação foi aprovada).

O sistema também emite um alerta quando existe algum termo perto do vencimento para que o gestor possa preparar a prestação de contas ou solicitar a prorrogação do prazo. O Quadro 1 apresenta os parâmetros para a assinatura dos termos de compromisso.

Quadro 1 – Parâmetros para a assinatura de um termo de compromisso para a Caixa Escolar das escolas estaduais de MG

Procedimento	Local	Ordem
Verificação da existência do termo e, em caso positivo, a impressão da declaração de abertura de conta	Sistema de transferência de recursos financeiros	1º
Diretor e tesoureiro da Caixa Escolar pedem abertura da conta	Agência do Banco do Brasil	2º
Vinculação do termo à conta e assinatura digital	Sistema de transferência de recursos financeiros	3º

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Assim, quando o gestor acessa o sistema e visualiza o termo de compromisso, ele deve imprimir o termo de abertura de conta, ir até a agência bancária com o tesoureiro da Caixa Escolar e, com o termo em mãos, pedir a abertura dela. Quando a conta estiver aberta, ele deve retornar ao sistema, vincular o termo à conta e assiná-lo digitalmente. Esse procedimento pode levar alguns dias, dependendo da agência do banco e da disponibilidade do diretor e do tesoureiro para executarem essa ação.

Também no Sistema de Transferência de Recursos Financeiros para as Escolas, é possível ver e imprimir o plano de trabalho, que é o instrumento que indica onde os recursos podem ser alocados. O termo assinado com a conta vinculada ainda dependerá da transferência dos recursos do estado para a conta.

No caso do PDDE, o processo é bem mais simples, pois o próprio FNDE abre uma conta no Banco do Brasil, ou utiliza uma já aberta para a mesma ação agregada e/ou projeto ou ações diferentes, não necessitando de um termo de compromisso.

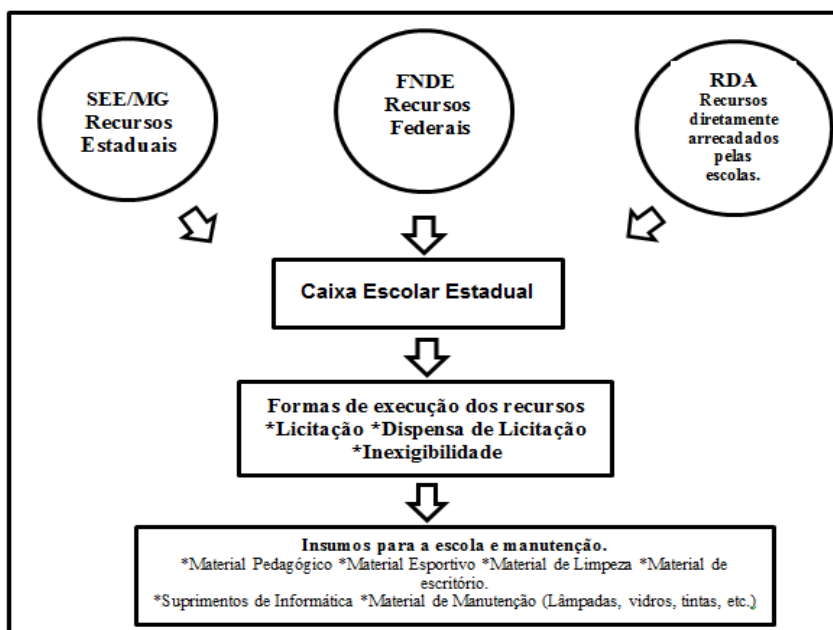
Os recursos do PDDE são, do ponto de vista orçamentário, apropriados pela SEE/MG e diretamente transferidos pelo FNDE às Caixas Escolares, cabendo à SEE/MG acompanhar e orientar a sua execução e a sua prestação de contas (SALES, 2017). Para cada projeto ou ação agregada, existe uma distribuição alocativa dos recursos que deve ser seguida.

Porém, mesmo com os recursos em conta, ainda é necessário analisar o plano de trabalho do termo de compromisso para saber como os recursos podem ser executados.

Com os recursos disponíveis, a Caixa Escolar, por meio da comissão de licitação e do colegiado escolar, decide como os recursos financeiros serão utilizados e a sua forma de execução para a aquisição dos bens e dos serviços necessários à unidade escolar.

A Figura 1 ilustra como os recursos financeiros do Estado, do Governo Federal, via FNDE, e os recursos diretamente arrecadados são repassados à escola e são utilizados para a aquisição de insumos para o seu funcionamento e sua manutenção. Os recursos são transferidos à Caixa Escolar que realiza os processos de compras para a escola, adquirindo os insumos necessários para a manutenção e o custeio da escola.

Figura 1 - Transferência de recursos e forma de execução



Fonte: Elaborada pelo autor (2019).

Após os recursos financeiros estarem depositados nas contas da Caixa Escolar para execução na aquisição dos insumos é necessário saber qual o recurso usar para cada compra tema da próxima seção.

2.2.3 Processo de autonomia financeira da escola

Nesta subseção, será tratada a autonomia alocativa dos recursos financeiros que são transferidos à escola. Como apresentado na seção anterior, a escola recebe recursos de três fontes: da SEE, do FNDE e do RDA.

Dos recursos disponibilizados pela SEE, o gestor da Caixa Escolar tem autonomia alocativa, isto é, tem autonomia para decidir como serão gastos, exclusivamente, os destinados para a manutenção e o custeio, pois os outros termos que podem ser emitidos pela SEE têm um plano de trabalho definido e não podem ser alterados pela gestão da escola.

Neste estudo, entende-se por manutenção e custeio da escola, os gastos referentes à limpeza da unidade, reparos de baixo custo no prédio, manutenção em equipamentos e mobiliários, gastos com a compra de materiais pedagógicos consumíveis, materiais de escritório para a secretaria, materiais esportivos para as aulas de educação física, gastos com serviço de telefonia, alarme, cartório, correios, dedetização, assinaturas digitais, lâmpadas, toner para impressoras, aventais, toucas, luvas para os serviçais, utensílios para cozinha, gás de cozinha e suprimentos para os laboratórios. Enfim, são considerados recursos financeiros para a manutenção e para a despesa da escola, todos os gastos necessários da instituição que não apresentem recursos próprios para tal. Segundo a art. 10 do Decreto nº 45085, de 08 de abril de 2009:

A utilização dos recursos financeiros transferidos por meio de termos de compromisso, assim como dos rendimentos auferidos em aplicações financeiras, somente poderá ocorrer de acordo com o previsto no plano de trabalho que originou a liberação, no cumprimento do objeto pactuado, com observância da classificação orçamentária do repasse (MINAS GERAIS, 2009a, recurso online).

Ainda respeitando a classificação orçamentária, de um modo geral, o recurso destinado à manutenção e custeio é classificado como custeio. O custeio é a receita destinada a materiais de consumo que não formam patrimônio.

Dessa forma, o plano de trabalho que acompanha o termo de compromisso do recurso de manutenção e custeio é vago, permitindo ao gestor o poder de alocação dos recursos, respeitando as necessidades e as obrigаторiedades de gastos. Como esse praticamente é o único recurso para a manutenção da escola, muitos serviços só podem ser pagos com eles, tais como serviços telefônicos, alarme, dedetização, limpeza de caixa d'água etc.

Os demais termos de compromissos são bastante restritos na área alocativa e, assim, limitam a autonomia do gestor. O Quadro 2 apresenta os recursos, para o que são destinados e o seu grau de autonomia locativa.

Quadro 2 - Autonomia alocativa dos principais termos de compromisso da escola

Termo de compromisso	Objetivo	Autonomia locativa
Manutenção e custeio	Manutenção do funcionamento da escola	Alto
Alimentação escolar	Compra de alimentos	Baixo
Aquisição de móveis e equipamentos	Compra de móveis e equipamentos	Baixo (só se podem comprar os itens descritos no plano de trabalho)
Projetos	Execução de projetos determinados pela SEE	Médio (quando os projetos são elaborados conjuntamente com a SEE)

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Conforme é possível observar, a autonomia alocativa dos recursos só é alta no termo de compromisso para manutenção e custeio, sendo que os demais termos têm restrições de utilização dos recursos, o que dificulta a gestão financeira da escola e reduz a sua autonomia de alocação de recursos.

Dos recursos do FNDE, o PDDE manutenção (que não está vinculado a nenhuma ação agregada ou projeto) tem maior autonomia de alocação, incluindo a classificação orçamentária, que pode ser alterada todos os anos no site do FNDE (PDDE WEB). Esse recurso tem sido utilizado para todas as necessidades de manutenção da escola, da mesma forma que o termo de manutenção e custeio da SEE. De uma forma geral, ele tem sido usado como um complemento ao recurso de manutenção e custeio da SEE, porém, com a capacidade de uso para aquisição de capital, o que não ocorre com os recursos de manutenção da SEE.

Os demais recursos do FNDE, como o do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por exemplo, têm baixa autonomia alocativa. Já as ações agregadas do FNDE apresentam uma autonomia média, ou seja, menor nível de especificação, vinculação, podendo, sem prejuízo de seus objetivos, ser executadas em uma gama maior de objetivos e

itens, uma vez que os gestores podem indicar onde usar os recursos financeiros dentro de um contexto pré-determinado pelo FNDE. Posteriormente, são aprofundados esses assuntos na seção 1.6.

Por sua vez, os recursos de RDA têm a maior autonomia alocativa, já que são arrecadados pela própria escola, sem nenhum termo de compromisso ou projeto vinculado. Porém, os recursos são escassos, como abordado na seção 1.7.

Na próxima seção, são explanados como os recursos são disponibilizados por meio da Caixa Escolar, uma entidade de direito privado com personalidade jurídica.

2.2.3.1 A Caixa Escolar

Nesta seção é apresentada a Caixa Escolar, instituída pelo decreto estadual nº 45.085/2009 (MINAS GERAIS, 2009a) e pela resolução SEE/MG nº 1.346/2009 (MINAS GERAIS, 2009b), que é o órgão que controla as finanças da escola e que faz a gestão dos recursos financeiros utilizados. Também é da competência da Caixa Escolar manter uma personalidade jurídica para esse fim.

A Caixa Escolar “[...] compõe-se de três órgãos: Assembleia Geral (todos os associados da Caixa); Diretoria (presidente, secretário e tesoureiro); Conselho Fiscal (três membros escolhidos entre os pais e representantes da comunidade)” (NETO; ALMEIDA, 2000, p. 43). Mas, o principal responsável é o seu presidente, que também é o diretor da escola.

Para receber recursos diretamente da União, as escolas têm que ter “Unidades Executoras (UEX): entidades de direito privado, sem fins lucrativos e que possuam representantes da comunidade escolar” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 258). No estado de Minas Gerais, cada escola é associada a uma Caixa Escolar, que, nas palavras de Neto e Almeida (2000, p. 43), “[...] se configura como uma entidade de caráter privado, objetivando a captação de recursos públicos e privados”.

Como os recursos financeiros ficam sob a tutela da Caixa Escolar, depositados em contas bancárias sob seu CNPJ, é a partir dela que os recursos são executados, como descrito a seguir.

2.2.3.2 Como os recursos são utilizados na escola

Segundo o Estatuto da Caixa Escolar (ALEIXO JOSÉ, 2018), reformulado pela resolução nº 3670, de 28 de dezembro de 2017 (MINAS GERAIS, 2017b), ela é a unidade executora dos recursos financeiros da escola, que podem ser utilizados de acordo com os termos de compromisso e com os objetivos em: licitações, dispensa de licitações (exceção à regra, permitido em casos específicos) e inexigibilidade. A Caixa Escolar deve ser gerida segundo o regramento federal, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1983), bem como o estadual, resolução nº 3670, de 28 de dezembro de 2017, da SEE (MINAS GERAIS, 2017b) e pelo Estatuto da Caixa Escolar (ESCOLA ESTADUAL ALEIXO JOSÉ, 2018).

Cada uma dessas formas apresenta vantagens e desvantagens que dependem do objeto e/ou do serviço necessário à escola.

As licitações, que são definidas como condição para as compras pela Caixa Escolar, podem ocorrer de três formas: convite; tomada de preços e concorrência, utilizando sempre o menor preço como critério de julgamento para a realização da execução financeira.

A licitação por convite é utilizada para compras de materiais diversos e execução de serviços – até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais); e obras e serviços de engenharia – até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais). Nesse modelo, basta convidar, no mínimo, três fornecedores para o processo de licitação, cujos convites devem ser entregues com, no mínimo, cinco dias de antecedência, para que os candidatos a fornecedores possam preparar os documentos para o processo.

Já a licitação por tomada de preços é utilizada para compras de materiais diversos e execução de serviços – acima de R\$ 176.000,00 até 1.430.000,00; e obras e serviços de engenharia – acima de R\$ 330.000,00 até R\$ 3.300.000,00, havendo um prazo maior para os fornecedores elaborarem as suas propostas.

E, por fim, a licitação por concorrência, feita para compras de materiais e execução de serviços, acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão e quatrocentos e trinta mil reais); e obras e serviços de engenharia, acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais). Para a última, além de maior prazo, deve haver uma publicação do edital de compra e serviços no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais (DOMG).

A licitação pode ser dispensada nos seguintes casos, de acordo com a resolução SEE nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017, em seu artigo 19²:

² A resolução SEE nº 3.856, de 17 de julho de 2018, altera os valores da resolução SEE nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017 (MINAS GERAIS, 2018b).

- I - nas aquisições e prestações de serviços cujo valor integral não ultrapasse o limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para o exercício do ano corrente e desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço ou compra;
- II - quando frustrada, desde que devidamente comprovado mediante documentos e justificativa fundamentada do Presidente da Caixa Escolar que a realização de um novo procedimento traria prejuízos à instituição;
- III - nos casos de emergência, quando caracterizada a necessidade de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, desde que devidamente comprovada e fundamentada;
- IV - na aquisição de componentes ou peças necessárias à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto a fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição for indispensável para a vigência da garantia;
- V - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia (MINAS GERAIS, 2017b, p. 68).

O Quadro 3 apresenta um resumo dos valores dos processos de compras.

Quadro 3 - Processo de compras segundo a Resolução SEE nº 3670 de 2017 e SEE nº 3856 de 2018

Processos	Materiais e serviços (Resolução SEE 3670)	Obras serviços de engenharia (Resolução SEE 3670)	Materiais e serviços (Resolução SEE 3856)	Obras serviços de Engenharia (Resolução 3856)
Dispensa	< R\$ 8 mil	0	<R\$ 17,6 mil	< R\$ 33 mil
Licitação Convite	< R\$80 mil	<R\$ 150 mil	< R\$ 176 mil	< R\$ 330 mil
Licitação Tomada de Preços	> R\$ 80 mil < R\$ 150 mil	> R\$ 150 mil < R\$ 600 mil	< R\$ 1.430 mil	< R\$ 3.300 mil
Concorrência	> R\$ 150 mil	> R\$ 600 mil	> R\$ 1.430 mil	> R\$ 3.300 mil

Fonte: Minas Gerais (2017a; 2017b) adaptado pelo autor.

Com a alteração da resolução SEE nº 3856/2018³ (MINAS GERAIS, 2018b), os valores foram ampliados. Já a inexigibilidade ocorre quando, comprovadamente, for inviável a competição, como no caso de serviço de cartório, correios, entre outros.

Por meio das licitações, geralmente se conseguem preços menores nos produtos, principalmente por causa da concorrência, o que é uma vantagem, porém, é um processo moroso. Na modalidade convite, levam-se, no mínimo, oito dias para realizar a compra, pois é preciso cumprir os prazos legais de tempo de convite e de recurso. Outra desvantagem é que, se a descrição do produto ou do serviço for ruim, podem-se comprar produtos de baixa

³ A resolução de 3856 só altera os valores da resolução 3670 que continua sendo utilizada para todos os fins.

qualidade. Nos processos licitatórios, como é vedado o uso de marcas de produtos, o que for adquirido é escolhido segundo a sua descrição. Uma descrição simples de produtos pode abarcar uma variedade de marcas que podem não ter um padrão de qualidade satisfatório.

A dispensa de licitação, quando existe a necessidade de, no mínimo, três cotações de preços, é mais rápida. Pode-se realizar a compra em um mesmo dia, escolhendo as empresas participantes e os produtos a serem cotados, o que garante melhor qualidade, porém, os preços cobrados podem ser mais altos.

De uma forma geral, os recursos são divididos em capital (bens permanentes que devem ser adicionados ao patrimônio do estado) e em custeio (produtos ou serviços para a manutenção da escola ou execução de um projeto, que não formem um patrimônio). Ressalta-se que todos os bens adquiridos como permanentes pela Caixa Escolar devem ser doados ao estado por meio de um termo de doação. Dessa forma, a Caixa Escolar não apresenta patrimônio, mesmo comprando bens de capital.

As despesas de capital são aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital (bens utilizados no processo produtivo, tais como máquinas e equipamentos, isto é, são equipamentos e instalações necessários à produção de outros bens ou serviços) (RIANI, 2014). Já as despesas de custeio se referem às despesas com o funcionamento da máquina pública: pessoal, serviço terceirizado, material de consumo etc. (RIANI, 2014).

Todas essas despesas também devem seguir as resoluções estaduais que dispõem a respeito da utilização dos recursos financeiros da escola e a mais recente é a Resolução SEE nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017 (MINAS GERAIS, 2017b).

Na próxima seção, é explicitada a responsabilidade de gerir os recursos financeiros públicos e em uma entidade de direito privado e personalidade jurídica.

2.3 ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DO GESTOR SOBRE A CAIXA ESCOLAR

Nas palavras de Sales (2017, p. 17), as atribuições e as responsabilidades do gestor da Caixa Escolar exigem “[...] além da habilidade e competência pedagógica, as habilidades e competências técnico administrativo-financeiras, fazendo-se necessário ao gestor apropriar-se de toda legislação pertinente à execução financeira e contábil”; bem como se manter atualizado em relação às tributações a que ela está sujeita, como o Sistema Empresa de

Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (SEFIP) para aquisição da Agricultura Familiar (AGF); retenção do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), quando da contratação de pessoa física; imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN), quando contratação de serviços. Além disso, é preciso atender ao calendário fiscal.

Assim, além da manutenção da escola, os diretores também devem estar atentos às obrigações contábeis: para receber recursos financeiros da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e do governo federal (FNDE), a Caixa Escolar deve estar devidamente habilitada. Para isso, ela deve encaminhar anualmente para a SRE a que está vinculada vários documentos: Ato constitutivo registrado em cartório, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), regulamento próprio de licitação, balanço patrimonial, Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF), Escrituração Contábil Fiscal (ECF), parecer do conselho fiscal, além de manter em dia as comissões de licitação e colegiado escolar, segundo a Resolução SEE nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017 (MINAS GERAIS, 2017b).

Todas essas especificidades promovem maior responsabilidade, pois os diretores e presidentes das Caixas Escolares, em sua maioria, não apresentam formação, inicial adequadas, para executar essas tarefas e poucas vezes são capacitados para tal. Disso decorre a dificuldade em cumprir com as obrigações contábeis da Caixa Escolar.

Enquanto a formação acadêmica do professor e do pedagogo, profissionais que possivelmente assumem cargo de direção, é suficiente, sob o ponto de vista pedagógico, o mesmo não acontece sob o ponto de vista da gestão dos recursos financeiros disponibilizados pelo estado para as escolas estaduais (CARVALHO; FARIA; RIANI, 2013, p. 90).

Assim, quem geralmente assume a função de direção das escolas tem uma formação inicial voltada à área pedagógica, mas necessita de conhecimentos administrativos e contábeis, dadas as obrigações de gerenciamento dos recursos financeiros da escola e da administração de uma gama de funcionários.

Apesar de não serem preparados para essas atividades, os diretores, mesmo sem ter essa formação inicial, são os responsáveis pelas Caixas Escolares como presidentes e respondem pela gestão dos recursos públicos, estando o CNPJ da Caixa Escolar ligado ao CPF deles.

Segundo Dutra (2015), a gestão pedagógica é o objetivo principal da instituição, mas a gestão financeira se apresenta como um desafio para os diretores. Assim, o receio de errar, adicionado às penalidades sobre eventuais erros, faz com que os diretores se dediquem às

questões administrativas e financeiras em detrimento das questões pedagógicas, delegando-a a outros atores da escola, como vice-diretores e/ou supervisores.

Vale destacar que as escolas apresentam fatos inesperados que cobram a ação dos gestores. Dutra (2015) argumenta que esses contratempos podem fazer com que, na ânsia de resolverem os problemas, os gestores ajam de forma improvisada, resolvendo o problema por ora, ignorando o fato de que podem ter consequências futuras. O mesmo acaba ocorrendo com a falta de recursos que pode levar a processos de compras feitos às pressas, fazendo com que o gasto financeiro da escola seja mais elevado. Assim, a autora recomenda que a utilização dos recursos seja precedida de um planejamento bem elaborado, levando-se em conta todas as necessidades da escola para se manter. Além de todas as atribuições abordadas, o presidente da Caixa Escolar, isto é, o diretor da escola, também deve seguir as orientações do estatuto da Caixa Escolar para executar os recursos, conforme discutido a seguir.

2.3.1 Estatuto da Caixa Escolar

O estatuto da Caixa Escolar são as regras que o gestor deve seguir para utilização dos recursos financeiros da escola. Para a gestão financeira da escola, é importante saber como os recursos podem ser usados e quais os processos de compra são possíveis de serem utilizados, pois se bem geridos, eles podem promover economia financeira, reduzindo, assim, os impactos que a restrição financeira pode provocar na escola.

O Estatuto da Caixa Escolar é o conjunto das normas da unidade executora da escola. Este deve ser aprovado em assembleia, convocada pelo presidente da Caixa Escolar com, no mínimo, oito dias de antecedência a todos os membros, ter o aval de um advogado e ser registrado em cartório para que a UEx tenha valor jurídico. Tal trâmite gera ônus para a Caixa Escolar que não possui contador nem advogado. Todas essas despesas são custeadas com recursos da própria Caixa Escolar ou de voluntários. O registro em cartório costuma ser o mais oneroso.

O estatuto é elaborado junto com o regulamento próprio de licitação. Seguindo os moldes fornecidos pela SEE, é convocada uma assembleia geral da Caixa Escolar em que são apresentados o estatuto e o regulamento próprio de licitação dela.

Após a apresentação, é lavrada uma ata com a assinatura de todos os presentes. O estatuto é levado para um advogado, para que ele valide o documento com a sua assinatura e carimbo. A ata, o edital de convocação da assembleia, o estatuto validado pelo advogado e o

regulamento próprio de licitação são levados ao cartório para registro, o que custa, em média, na atualidade, R\$ 700,00 reais (setecentos reais), dependendo do número de páginas dos documentos. No estatuto, estão determinados os objetivos da Caixa Escolar, que são: gerenciar os recursos financeiros destinados ao processo educativo, promover a melhoria qualitativa do ensino, colaborar na execução de uma política de concepção da escola essencialmente democrática e promover ações que garantam à escola, a sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

Embora a assembleia geral da Caixa Escolar seja o órgão superior de deliberação, segundo o artigo 11, no artigo 15, inciso IV, é tolhida a sua autonomia, pois restringe a alteração do seu estatuto à autorização da SEE. Dessa forma, cabe à assembleia geral apenas aprovar o estatuto já pronto pela Secretaria, instituir a Caixa Escolar, definir as atribuições da diretoria, aprovar as prestações de contas, aprovar o regulamento próprio de licitação, que também já vem elaborado pela Secretaria, e indicar membros da comissão de licitação.

Assim, o objetivo maior da assembleia é fiscalizar, já que as decisões cabem à SEE que as elabora e envia apenas para serem aprovadas. Há ainda a dificuldade em conseguir membros para compor a assembleia, tendo em vista que as funções exercidas pela comissão não são renumeradas, demandam tempo e são de responsabilidade dos atores. Como dito por Sales:

[...] assim, que a atuação dos membros tanto da Caixa Escolar quanto da Comissão de Licitação, além de exigir grande responsabilidade, é considerada atividade de relevante interesse social, é realizada sem prejuízo do exercício de suas funções enquanto servidor público, e não é remunerada. Desta forma, compor estas instituições na escola se constitui em enorme desafio enfrentado pelo Diretor da escola (SALES, 2017, p. 51).

Tendo em vista esse contexto, os gestores têm dificuldade de convencer membros da Caixa Escolar a compor essas comissões. Muitos alegam falta de tempo, despreparo para a função, entre outras, o que torna a responsabilidade do gestor ainda maior.

No artigo 23 do Estatuto da Caixa Escolar, são indicadas as fontes de recursos para serem utilizadas: subvenções e auxílios repassados pela União, Estado, Município, por particulares e entidades públicas ou privadas, associações de classe e outras; receitas oriundas de eventos e promoções legalmente permitidas; e contribuições voluntárias dos alunos, pais, responsáveis ou da comunidade. Assim, os recursos arrecadados pela escola são oriundos de diversas fontes e o gestor tem a responsabilidade geri-los e prestar contas de todas essas

fontes, muitas vezes, de forma isolada. No artigo 25, por exemplo, está disposto que os associados não respondem solidariamente pelas obrigações da Caixa Escolar, fator que também aumenta a responsabilidade dos gestores.

O atual Estatuto da Caixa Escolar Aleixo José (ALEIXO JOSÉ, 2018) é datado de 12 de março de 2018, sendo, portanto, recente. Acompanhado da alteração do estatuto, foi elaborado um novo modelo de regulamento próprio de licitação, para que também fosse aprovado com duas alterações importantes. Primeiramente, permitir que o licitante ganhador tivesse tempo para corrigir eventuais problemas em sua documentação e não fosse excluído do processo. A segunda alteração é o tempo disponibilizado para possíveis recursos por parte dos licitantes, que foi reduzido de três para dois dias úteis, acompanhando, assim, o que preconiza a legislação federal.

Apesar de o estatuto ser recente, alterações no PDDE forçaram as Caixas Escolares a alterar os seus estatutos no artigo 24º, passando a permitir movimentações financeiras de forma isolada e individual, não mais necessitando do tesoureiro para essas operações dos recursos financeiros do PDDE. Isso levou a mais custos, em julho de 2018, com novo registro de ata com a alteração do estatuto, pois o estatuto reformulado em dezembro de 2017 não permitia a utilização de recursos financeiros com a autorização apenas do presidente.

Esse processo é mais um elemento que aumenta a responsabilidade do diretor sobre os recursos recebidos, que passa a gerir sozinho o recurso do PDDE, reduzindo a participação de outros atores. Diante de tantas situações complexas para gerir a Caixa Escolar sem uma formação inicial, o gestor busca por apoio para as suas ações em diversos setores, como descrito nas seções a seguir.

2.3.2 Suporte técnico para o gestor

Embora exista a possibilidade da contratação de um contador para a Caixa Escolar com a utilização do recurso financeiro de manutenção e custeio, a SRE orienta para que não o faça, já que os recursos têm ficado progressivamente escassos. Sob o argumento de que todas as atividades poderiam ser feitas pelo diretor da escola, não recomendam a contratação, embora não haja capacitação dos diretores para tal tarefa.

No entanto, quando se procede à contratação do contador, surge outra dificuldade, visto que só é possível contratá-lo por serviço, e não por tempo determinado. Isso obriga, a

cada serviço a ser contratado, fazer, no mínimo, três cotações antes da escolha, o que torna a contratação inviável, já que a contratação exige maior trabalho do que o serviço contábil.

Para que o trabalho não sofra prejuízos, muitas dúvidas são resolvidas por consulta a colegas mais experientes, por telefone junto aos técnicos da SRE ou, presencialmente, em eventuais reuniões na Superintendência.

Devido à falta de qualificação inicial para a gestão da Caixa Escolar, instaura-se a necessidade da formação continuada, o que, normalmente, impele os diretores, voluntariamente, à busca por cursos ou capacitações para a execução eficiente das atribuições da função. Uma opção de capacitação para os gestores são os cursos oferecidos pelo FNDE.

No ano de 2018, a Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores (EFDE) coordenou, em âmbito estadual, o Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE, ofertando os cursos de: Censo Escolar da Educação, Controle Social para Conselheiros, Competências Básicas, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb), PDDE, Programas de Transporte do Escolar (PTE), Programas do Livro (Pli), PNAE, Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) (MINAS GERAIS, 2018c). Esses cursos, oferecidos na modalidade a distância, com um tutor regional para cada localidade, têm abertura de turma condicionada ao número de inscritos, no mínimo de 30.

Tais cursos são destinados aos gestores e técnicos dos sistemas de ensino, assim como aos membros das comunidades local e escolar que estão envolvidos na utilização, na prestação de contas e no controle social dos recursos públicos. Porém, a adesão aos cursos é baixa e se formam poucas turmas, em sua maioria por diretores e pessoas que trabalham diretamente com os recursos.

Na seção seguinte, é esclarecido como a SEE promove o apoio ao gestor da Caixa Escolar.

2.3.3 Suporte técnico na SEE

O suporte da SEE é dado de forma indireta, geralmente por cursos on-line ou envio de informações denominadas “passo a passo”, para determinados procedimentos como a elaboração de SEFIP, Escrituração Contábil Fiscal (ECF), entre outros. Novas resoluções ou alterações de legislação também são enviadas por e-mail para as escolas.

Durante os anos de 2011 a 2016, a SEE disponibilizava um profissional da área financeira para dar suporte ao gestor da Caixa Escolar. Como dito por Sales (2017, p. 21):

Diante de tamanho desafio para o Gestor escolar, a SEE/MG inseriu, a partir de 2011, através da Resolução SEE nº 1.773, de 19 de novembro de 2010, o cargo de Assistente Técnico de Educação Básica (ATB)/ Auxiliar da Área Financeira nas escolas com mais de 10 turmas, sendo provido exclusivamente por servidor que comprovasse habilitação em Curso Técnico de Contabilidade ou Bacharel em Ciências Contábeis.

Esse profissional na escola pode ser de muita ajuda ao gestor, principalmente por causa de sua formação na área financeira, e por conhecer o calendário fiscal e as regras para retenção de impostos. Isso poderia permitir ao gestor, mais e qualificado tempo para atividades pedagógicas, além de viabilizar pesquisas para aprimorar compras, com economia e melhor gestão dos recursos.

Porém, em 2017, os gestores foram orientados a escolher um Auxiliar Técnico da Educação Básica (ATB) efetivo para essa função, assim, o cargo financeiro na escola foi substituído. Entretanto, como o cargo de ATB tem como requisito escolaridade técnica de nível médio em qualquer área, esse profissional, na maioria das vezes, não tem formação na área financeira. Além disso, ele tem receio de assumir a função devido às responsabilidades necessárias, e devido à falta de formação, alega não se sentir preparado para isso.

No ano de 2018, foi ofertado ao gestor e a mais um funcionário da escola, um curso de Gestão Financeira de Caixa Escolar, na modalidade a distância, por meio de plataforma digital, com carga horária de 60 horas, com objetivo de capacitar diretores e servidores da rede pública estadual a assuntos referentes às áreas administrativa e financeira da Caixa Escolar.

O curso teve como conteúdo, uma visão geral do funcionamento da Caixa Escolar, as resoluções e as possíveis punições. Porém, na avaliação deste pesquisador e cursista, a formação foi eminentemente teórica, carecendo de atividades práticas para que fosse mais eficaz. O curso também não abordou, de maneira detalhada, o calendário fiscal, que se constitui uma lacuna no conhecimento da área tributária dos gestores.

2.3.4 Suporte técnico na SRE

Na SRE, o suporte ao gestor da Caixa Escolar é realizado pelos técnicos e/ou analistas do setor financeiro. Todas as alterações na legislação são repassadas aos gestores por e-mail ou em reuniões convocadas para essas demandas. Quando os gestores apresentam dúvidas a respeito de algum processo, eles recebem orientação por telefone, e-mail ou pessoalmente, no caso de o gestor se deslocar até a SRE.

Em alguns momentos, há encontros gerenciais com os diretores de uma regional para alinhamento e orientações quanto ao setor financeiro. No ano de 2017 ocorreram dois desses encontros e, em 2018, apenas um.

Durante as análises das prestações de contas, quando algum erro é detectado, é enviada uma diligência solicitando documentos e/ou justificativas. Essas diligências servem, além de regularizar a prestação de contas, também como orientação, para que o erro não se repita.

As capacitações regulares não existem, nem mesmo quando há troca de gestores das Caixas Escolares. Contudo, a equipe da área financeira da SRE de Passos, à qual pertence a escola, objeto desta pesquisa, mostra-se sempre solícita para esclarecer dúvidas e prestar auxílio, se necessário.

Na próxima seção analisa-se com mais cuidado os recursos financeiros com a maior autonomia de alocação que a escola recebe – o recurso de manutenção e custeio e o PDDE consolidado.

2.4 OS RECURSOS FINANCEIROS DE MANUTENÇÃO E CUSTEIO E PDDE CONSOLIDADO

Como mencionado, a maior autonomia financeira da escola ocorre com os recursos financeiros do termo de compromisso de manutenção e custeio e do PDDE consolidado. Ambos os recursos servem para a manutenção da escola, isto é, para as despesas correntes da escola e manutenção predial.

Segundo o Curso de Gestão Financeira de Caixa Escolar (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, 2018), os recursos de manutenção e custeio podem ser gastos com: manutenção e reparos de baixo custo de rede física, de equipamentos, de mobiliário escolar e móveis, de utensílios, de máquinas e de equipamentos de informática; materiais de limpeza e higiene, esportivo, secretaria, suprimentos de informática e material escolar; utensílios de refeitório e cozinha, classificados como bens de consumo na categoria de

despesas correntes; pequenas despesas de caráter emergencial ou eventual, de pronto pagamento, que não se enquadram nos procedimentos usuais de licitação e contratação (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, 2018). Dessa forma, as principais despesas correntes das escolas, como serviços de telefonia, sistema de monitoramento de alarme e gás de cozinha, são feitos exclusivamente com esse recurso, pois nenhum outro pode ser utilizado para essas finalidades. As despesas com energia elétrica, água e esgoto são repassadas diretamente à SEE, ou seja, não são pagas com recursos da escola.

Os recursos de manutenção e custeio são liberados uma vez por ano, em três parcelas, proporcionais ao número de alunos da escola, por ano (R\$ 59,51 por aluno do Ensino Fundamental; R\$ 69,79 por aluno do Ensino Médio; e R\$ 70,00 por aluno em tempo integral⁴). Porém, devido à restrição financeira ocorrida em 2018, não houve termo de manutenção e custeio; o termo de 2017 foi prorrogado até março de 2019 e está sendo pago em várias parcelas de valores distintos, de acordo com as possibilidades do Estado.

Os recursos de manutenção e custeio são todos descritos como custeio, sem qualquer parcela de capital. No ano de 2016, houve uma pequena parcela de capital no termo de manutenção e custeio, cujo plano de trabalho determinava compra de suprimentos de informática. Dessa forma, esse recurso se presta à manutenção do funcionamento da escola, podendo-se, inclusive, manter dinheiro na escola, para o pagamento de despesas pequenas, de pronto pagamento, no valor de até 50% do salário-mínimo nacional. Segundo a Resolução nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017, em seu artigo 6º, inciso I, alínea d:

[...] regime especial de adiantamento para cobertura de despesas de pronto pagamento, que consiste em manter em caixa numerário para a realização de despesas miúdas de caráter emergencial e/ou eventual que não se enquadram nos procedimentos usuais de licitação e contratação (MINAS GERAIS, 2017b, p. 68).

A manutenção predial é dificultada, pois o recurso é calculado apenas segundo o número de alunos, sem considerar o tamanho do prédio escolar. Uma unidade escolar maior demanda, maiores recursos, para a sua manutenção, bem como tempo de construção do prédio. Um prédio antigo, que há muito tempo não passa por uma reforma, demanda mais recursos para a sua manutenção.

⁴ Vide o Anexo B do plano de trabalho do termo de compromisso.

Esse recurso também é utilizado para manutenção dos equipamentos da escola, como copiadoras, ventiladores, fogões, geladeira e demais equipamentos que, pelo seu tempo de uso, passam a apresentar problemas e, conseqüentemente, há maior demanda de manutenção. Uma escola com equipamentos novos, tem menos gastos com desses recursos.

Já o PDDE básico, consolidado ou manutenção (três nomes para o mesmo recurso) é um recurso federal disponibilizado pelo FNDE diretamente às Caixas Escolares para a manutenção da escola. Diferente do termo de compromisso da manutenção escolar, parte do PDDE básico é de recursos de capital e pode ser alterado a cada ano no site do FNDE, sendo, assim, possível usá-lo na compra de equipamentos e de móveis para a escola. Da mesma forma que o termo de manutenção e custeio, ele pode ser usado para qualquer tipo de manutenção da escola, para pagamento de despesas de cartório, materiais de limpeza, materiais pedagógicos, entre diversos outros. Restringe-se, entretanto, a sua utilização para compra de alimentação (pois já existem recursos próprios para a alimentação PNAE), para contratação de serviços contínuos, como telefonia e demais pagamentos vetados pelo estatuto da Caixa Escolar.

Dessa forma, o PDDE básico é de muita serventia à manutenção escolar, mas, assim como o termo de manutenção e custeio, ele também é calculado sobre o número de alunos da unidade, sem considerar o tamanho da escola. A unidade em estudo tem uma estrutura maior do que a necessária para a sua função. Em 2010, houve 921 alunos matriculados, mais de 40% maior que em 2018. Em 2010 até 2012 vários projetos do Minha Casa Minha Vida em outros bairros da cidade promoveram a queda no número de alunos.

Essas duas fontes de recursos são as únicas com possibilidade de autonomia de alocação. Contudo, como para todos os outros recursos, existem planos de trabalhos pré-determinados e parte desses recursos deve ser utilizada para a manutenção escolar.

2.4.1 Os recursos financeiros do PDDE

Os recursos financeiros do PDDE são aqueles que o FNDE transfere à escola. Além do PDDE básico, a escola ainda recebe (ou recebeu e ainda está na conta -corrente) recursos das ações integradas do PDDE, como: Novo Mais Educação, Mais Alfabetização, Escola Acessível e Ensino Médio Inovador.

O Novo Mais Educação é um recurso destinado à educação integral, isto é, ao aumento da permanência dos alunos na escola. O recurso, proporcional ao número de alunos com

jornada ampliada, pode ser utilizado na manutenção de oficinas que os alunos fazem fora do horário regular. Também pode ser usado no pagamento de despesas de voluntários para essas atividades. Como em MG o estado fornece esses profissionais, esses recursos ficam destinados à manutenção das atividades extras dos alunos, segundo a Resolução nº 5 de 25 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016a).

Desse modo, os recursos (custeio) só podem ser usados para aquisição de produtos utilizados nessas atividades e é vetado o seu uso para a manutenção, mesmo que seja especificamente para esses alunos. Assim, produtos de limpeza, de higiene e de manutenção de equipamentos não podem ser comprados com esse recurso.

As atividades extras são práticas esportivas, acompanhamento pedagógico e atividades culturais. A cada ano, a escola oferece oficinas que são escolhidas no início do ano letivo (ou no final do ano anterior), dentre as disponibilizadas pela SEE, sendo obrigatório oferecer o acompanhamento pedagógico, uma oficina de cultura e uma de recreação.

A SEE realiza a adesão junto ao FNDE que escolhe as escolas que receberão os recursos. No ano de 2017, a escola recebeu o recurso; no ano de 2018, entretanto, ela não o recebeu, tendo utilizado um saldo do ano anterior.

O PDDE Escola Acessível é um recurso para atender à acessibilidade da escola, para a construção de rampas, piso tátil, corrimão, entre outras alterações arquitetônicas que atendam aos alunos com necessidades especiais. Porém, como envolve alteração arquitetônica, são necessários um projeto e uma planilha de gastos que devem ser feitos pelo engenheiro da regional. Além disso, o recurso prevê uma parte de capital para aquisição de mobiliário adaptado (MINAS GERAIS, 2013).

Dessa forma, para o recurso do PDDE acessibilidade, a escola não tem autonomia de alocação, visto que ela depende das necessidades dos alunos e do projeto do engenheiro da regional. Cada uma das 47 superintendências de ensino tem um engenheiro responsável por todos os projetos e acompanhamento de obras das escolas ligadas a cada regional, o que demanda muito trabalho.

Os recursos do PDDE acessibilidade foram repassados à escola em 2012, para atender à demanda da inclusão. Foi feito um corrimão para a rampa de acesso ao segundo andar para auxiliar os alunos que se locomoviam com dificuldade (uso de andador). Devido à falta de projetos arquitetônicos, o restante do recurso não pode ser utilizado, pois novos projetos dependem da disponibilidade do engenheiro, que foi orientado a dar prioridade a projetos maiores e mais urgentes.

O PDDE qualidade envolve diversas ações agregadas, como o Mais Alfabetização e o Ensino Médio Inovador, que são as ações das quais a escola foi contemplada.

O Mais Alfabetização é um recurso destinado à Uex para que ela possa ressarcir um estagiário em suas despesas de alimentação e transporte, para atuar junto com os professores alfabetizadores (turmas de 1º e 2º ano do Ensino Fundamental, ciclo de alfabetização), acrescido de R\$ 15,00 por aluno dessas turmas, para compra de materiais com o objetivo de garantir apoio adicional ao processo de alfabetização, no que se refere à leitura, escrita e matemática, segundo a Resolução nº 7, de 22 de março de 2018 (BRASIL, 2018). O MEC, por meio do FNDE, ressarcir as despesas de um estagiário que queira trabalhar junto aos professores alfabetizadores. As escolas contempladas no projeto selecionam os estagiários segundo os critérios definidos pelo FNDE e elaboram um contrato de estágio.

O recurso para ressarcimento de estagiário não pode ser usado para outro fim, porém, o recurso de R\$ 15,00 por aluno do 1º e 2º ano do Ensino Fundamental, de acordo com o censo educacional de 2017, pode ser gasto com o custeio dessas atividades, como compra de papel, tinta para as impressoras e toner, que são muito utilizados nas escolas. Em 2017, a escola em estudo contava com 63 alunos nas turmas de 1º e 2º anos. Em 2018, com 85 alunos. Portanto, a escola recebeu um total de R\$ 960,00 para os gastos com o projeto.

Ensino Médio Inovador é uma ação agregada que visa melhorar a qualidade do Ensino Médio. Um de seus programas é o PROEMI, segundo o qual a equipe pedagógica da escola, a direção e os professores elaboram propostas de redesenho curricular nos seguintes campos de integração curricular (CIC): acompanhamento pedagógico, iniciação científica e pesquisa, mundo do trabalho, protagonismo juvenil, que são obrigatórios para a escola, e comunicação e uso de mídias e cultura digital, campo ao qual a escola optou. Essas propostas são feitas por meio da plataforma do PDDE interativo. Com a aprovação das propostas pela Secretaria, o FNDE libera os recursos, segundo a resolução FNDE/CD nº 4, de 25 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016b).

Os recursos financeiros liberados devem ser utilizados seguindo o que foi solicitado na plataforma, dentre os itens disponíveis para escola de cada CIC e seguindo a orientação das parcelas de capital e de custeio de cada item, no limite disponibilizado conforme o número de alunos do Ensino Médio.

Conforme é possível observar, com base no Quadro 4, a autonomia dos recursos do PDDE só é alta no PDDE manutenção. No caso dos programas Mais Alfabetização e Acessibilidade, os recursos não podem ser utilizados para qualquer outro fim, assim, a escola

não tem autonomia para alocação dos recursos. Já no PROEMI e no Novo Mais Educação, a alocação dos recursos é discutida na escola, desde que se respeite o objeto da ação, mas o que efetivamente será adquirido, é escolhido pela escola.

Quadro 4 - Nível de autonomia dos diversos PDDE

PDDE ou ação agregada	Objetivo	Nível de autonomia
Novo Mais Educação	Projeto iniciado em 2016, que investe em ampliar o tempo de permanência na escola.	Médio
Acessibilidade	Projeto iniciado no ano de 2012, que investe em modificações arquitetônicas e equipamentos para a inclusão.	Baixo
Mais Alfabetização	Projeto iniciado no ano de 2018, que investe em estagiários para a alfabetização de alunos do 1º e 2º anos Ensino Fundamental.	Baixo
PROEMI	Projeto iniciado em 2017, que investe em materiais de consumo e capital para reformulação do currículo do Ensino Médio.	Médio
PDDE manutenção	Projeto que investe na manutenção escolar.	Alto

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

A próxima seção apresenta os recursos diretamente arrecadados pela escola e os respectivos níveis de autonomia de gestão.

2.5 RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS (RDA)

Os recursos diretamente arrecadados, que são aqueles que a própria escola arrecada por meio de eventos ou de doações de terceiros. Restos de recursos financeiros de termos que já tiveram cumpridos os seus objetivos e que estejam em análise na prestação de contas, desde que inferiores a 15% do salário-mínimo, podem ser transferidos para o RDA. Segundo a Resolução SEE nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017, no artigo 16, inciso I:

[...] saldos de recursos ou de rendimentos de aplicações financeiras até 15% (quinze por cento) do salário-mínimo nacional vigente, que poderão ser utilizados em projetos de mesmo objeto e finalidade ou incorporados na receita de recursos diretamente arrecadados, cuja transferência deverá ocorrer dentro da vigência do termo de compromisso (MINAS GERAIS, 2017b, p. 68).

Porém, os termos de manutenção e custeio, alimentação escolar e PDDE são reprogramados de um ano para o outro. Dessa forma, somente saldos de até 15% do salário-

mínimo, de termos de projetos, móveis e equipamentos podem ser objeto desse tipo de transferência. Esse fomento tem sido escasso no atual momento de restrição orçamentária por que passa o estado de MG e o país, de forma geral. Como qualquer recurso da Caixa Escolar, o seu uso do RDA deve seguir as mesmas regras do Estatuto da Caixa Escolar, bem como deve ser elaborada uma prestação de contas que deve ser arquivada na escola, sem que seja necessário o envio de cópia para a SRE. Como ela não está vinculada a qualquer termo de compromisso, sua alocação é totalmente livre para que a direção, junto com o colegiado, possa decidir como empregá-lo.

As receitas para o RDA não são contínuas, pois a escola não pode realizar venda de produtos dessa forma nas suas dependências, conforme o artigo, 30, inciso XIII da Resolução nº 3670 (MINAS GERAIS, 2017b), exceto nas festividades previstas no calendário escolar, aprovado pela SEE-MG, vinculadas ao projeto político-pedagógico da unidade de ensino (MINAS GERAIS, 2017b).

Porém, devido a dificuldades financeiras, esse inciso foi revogado pela Resolução SEE nº 3741, de maio de 2018. Dessa maneira, não seria mais vedado à Caixa Escolar obter recursos por meio de comercialização de produtos nas dependências da escola. Todavia, como não existe resolução autorizando ou normatizando essa regra, os diretores têm receio e usar esse artifício para arrecadar fundos para a escola, devido a implicações jurídicas. Além de não existirem recursos humanos para realizar as vendas, não há formas de comprar as mercadorias para serem vendidas com os recursos da escola. Outro problema é realizar as operações contábeis desses recursos financeiros arrecadados, a exemplo do recolhimento de impostos.

A principal fonte de renda do RDA é a festa junina que a escola realiza uma vez por ano. Algumas vezes, também são organizados eventos em que se vende algo para a comunidade, fornecendo receita para o RDA, como feira de ciências, comemoração da consciência negra, entre outras.

Na próxima seção, analisa-se o caso de gestão, a restrição financeira da escola, a dificuldade de geri-la com recursos escassos, bem como a imprevisibilidade de receita financeira.

2.6 O CASO DA GESTÃO FINANCEIRA DA ESCOLA ESTADUAL ALEIXO JOSÉ

Com o intuito de manter o funcionamento da escola, de supri-la com insumos necessários para o seu bom funcionamento, como material pedagógico, material de limpeza,

gás de cozinha e arcar com os serviços de telefonia, alarme e outros, a reparação de equipamentos, outros aspectos como a pintura do prédio, a troca de vidros quebrados, a manutenção estrutural foi prejudicada. Em 2017, uma visita do TCE ocorreu na escola no âmbito do projeto Na Ponta do Lápis, que identificou diversos problemas de manutenção. Em 2018, foi emitido o relatório a respeito da situação física da escola, bem como de mobiliário e de equipamentos. Porém, o único relatório ao qual a escola teve acesso foi o relatório geral das 500 escolas visitadas pelo projeto, em que foi dado um prazo de 90 dias para que se resolvessem os problemas detectados ou que se elaborasse um plano com prazo estipulado para o cumprimento das recomendações.

Como fora mencionado, esta pesquisa apresenta a seguinte questão: Quais ações a gestão da Escola Estadual Aleixo José poderia implementar para aprimorar o planejamento dos recursos financeiros transferidos à escola, compatibilizando os objetivos dos programas de fomento e a autonomia escolar?

Uma avaliação criteriosa dos gastos da escola também foi realizada para a verificação de desperdícios por meio de um sistema de custeio baseado no sistema ABC.

2.6.1 A Escola Estadual Aleixo José

A Escola Estadual Aleixo José foi legalizada com base no disposto no art. 29, da Lei nº 2.610, de 08 de janeiro de 1962. Combinado com o Decreto nº 6.932, de 16 de abril de 1963 (MINAS GERAIS, 1963), resolveu-se determinar a instalação, a partir de 15 de fevereiro de 1965, da Entidade Escola no centro de Passos-MG.

Em 23 de setembro de 1968, passou a funcionar como “Escolas Reunidas Aleixo José”. Mesmo funcionando no centro da cidade, a escola priorizava o atendimento às crianças mais carentes e, principalmente, aos alunos de dois bairros distantes. A distância levava a maioria das crianças a frequentar a escola em dias alternados.

Em setembro de 1984, transferiu-se para um prédio próprio e mudou a sua denominação para “Escola Estadual Aleixo José”.

Em 1987, dentro do Plano de Expansão de Ofertas Educacionais, começou a atender, gradativamente, a alunos dos anos finais do Ensino Fundamental, de acordo com a Resolução nº 6050/86 – MG, de 14 de fevereiro de 1987 (MINAS GERAIS, 1986). Em 1992, foi implantado o colegiado escolar nas escolas estaduais, órgão que se tornou um veículo de participação da comunidade nas decisões administrativas, pedagógicas e financeiras.

Em 2005, para atender à demanda, foi inserido gradativamente o Ensino Médio pela Port. nº 61/05 – MG, de 15 de janeiro de 2011 (MINAS GERAIS, 2011).

A escola atendeu a 613 alunos em 2018 e a 543 em 2019. Possuía 78 funcionários em 2018 e 49, em 2019 segundo o relatório de pagamento, como pode ser comprovado com os dados do Sistema Mineiro de Administração Escolar (SIMADE). Esse relatório possui extrato de todos os funcionários da escola fornecido pelo estado para que se possa atribuir as alterações no pagamento como faltas, licenças médicas etc.

O município de Passos – MG tem pouco mais de 100.000 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, [2019], recurso online). Os estudantes estão distribuídos entre o Ensino Fundamental I, II e Ensino Médio. Essa diferença de alunos e de funcionários entre os dois anos da pesquisa se deve ao fato de, no ano de 2019, a escola não atendeu ao projeto tempo integral.

No início da década de 2010, porém, a escola chegou a atender a cerca de 1.000 alunos. Assim, a sua estrutura conta com 20 salas de aula, biblioteca, sala de professores, secretaria, sala da supervisão, sala da direção, sala recurso, cozinha, depósito, sala de informática, sala de reuniões, quadra poliesportiva coberta, quatro banheiros para os alunos e quatro para os funcionários, além de uma área externa, parte cimentada e parte gramada.

Os cargos da SEE que atuam na escola são: Professor da Educação Básica (PEB), ATB, Auxiliar de Serviços da educação básica (ASB), especialista da educação básica (EEB).

É importante esclarecer que o número de professores, conforme descrito a seguir, está contabilizado por cargo. Dessa forma, os professores que têm dois cargos ativos na escola, foram contados como dois profissionais. Um EEB é itinerante especialista da educação básica, responsável pelo projeto telessala. Apesar de ser registrado na escola, ele trabalha apenas um dia por semana na instituição e, nos outros dias, nas demais escolas da região que mantêm esse projeto. Um dos ASB está de licença desde o início do ano de 2018 e trabalhou apenas um mês nesse ano. Como ilustrado no Quadro 5, apresenta-se o número de funcionários que atua na instituição estudada, por cargo.

Quadro 5 - Funcionários da escola estadual Aleixo José em 2018, por cargo

Cargo	Quantidade
PEB	55
EEB	3
ATB	6
ASB	14
Total	78

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

O cargo de PEB pode apresentar diversas funções. O Quadro 6 mostra as funções de PEB na escola com o seu quantitativo. Dentre os professores regentes de aulas, há aqueles que trabalham somente no matutino, outros somente no vespertino e aqueles que têm aulas no matutino e no vespertino.

Quadro 6 - Função de PEB na escola

Função do PEB	Quantidade	Turno
Diretor	1	Matutino e Vespertino
Função do PEB	Quantidade	Turno
Vice-diretor	1	Vespertino
Bibliotecária	2	Uma em cada turno
Professor de apoio	4	dois matutinos e dois vespertinos
Professor intérprete de libras	1	Vespertino
Professor sala recurso	1	Matutino e Vespertino
Professor eventual	1	Vespertino
Professor regente de turma trabalhando nos anos iniciais do ensino fundamental	10	Vespertino
Professor regente de turma trabalhando no projeto APD ⁵	1	Vespertino
Professor regente de turma trabalhando no projeto telessala	1	Matutino
Professor regente de aula	25	Matutino e Vespertino
Coordenador do projeto tempo integral	1	Matutino
Professor orientador de Estudo do projeto tempo integral	2	Matutino
Professor de oficina do projeto tempo integral	5	Matutino

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Nesta subseção foi possível conhecer o perfil do objeto desta pesquisa, a Escola Estadual Aleixo José com seu histórico, capacidade e corpo docente e administrativo.

1.1.6.2 Dados do financiamento

Para a compreensão de como a situação de dificuldade financeira do estado de MG afeta a escola, podemos analisar o Quadro 7 com os valores do demonstrativo financeiro da escola dos últimos anos. O demonstrativo financeiro é o valor de todos os recursos financeiros que movimentou as contas bancárias da escola nos anos em questão.

⁵ Acompanhamento Pedagógico Diferenciado: o estado contrata um pedagogo para trabalhar como professor com a função de recuperador, ou seja, para ajudar a recuperar a aprendizagem de alunos em defasagem.

Quadro 7 - Demonstrativos financeiros da escola Aleixo José de 2012 a 2018.

Ano de Apuração	Valor em reais
2012	347.785,49
2013	448.177,51
2014	563.754,17
2015	166.875,33
2016	187.479,32
2017	206.493,18
2018	210.187,76

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

É possível observar uma queda nos recursos recebidos pela escola a partir de 2015, que, até o momento, ainda não se recuperou. Na Tabela 2 ilustra-se como o recurso específico de manutenção sofreu redução, principalmente no ano de 2017, embora já viesse sendo reduzido desde 2016. E, como dito anteriormente, não houve termo de manutenção e custeio para o ano de 2018.

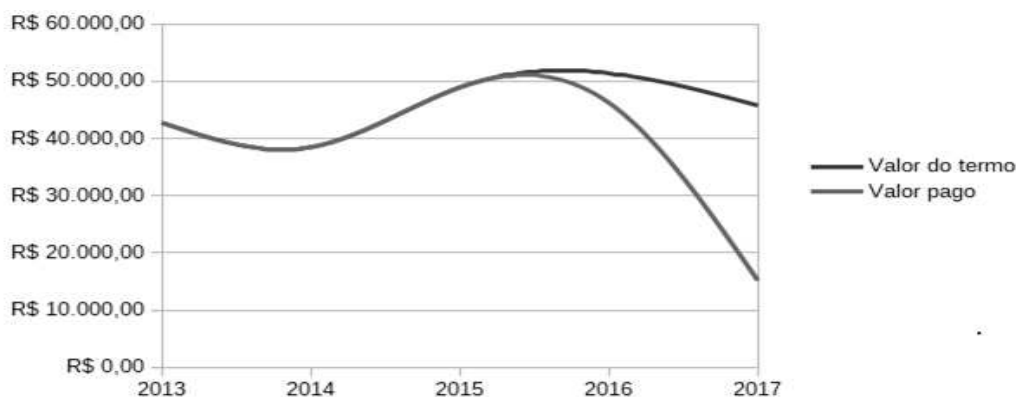
Tabela 2 - Recursos financeiros de manutenção e custeio de 2013 a 2018

Ano do termo de compromisso	Valor do termo	Valor pago	Data da assinatura do termo
2013	R\$ 42.790,00	R\$ 42.790,00	Março
2014	R\$ 38.510,00	R\$ 38.510,00	Março
2015	R\$ 48.950,00	R\$ 48.950,00	Julho
2016	R\$ 51.416,50	R\$ 46.274,40	Julho
2017	R\$ 45.792,50	R\$ 15.187,79	Agosto
2018	Não houve termo	R\$ 7.012,16	Não houve termo

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

No Gráfico 2, é possível observar uma queda acentuada entre o valor do termo de compromisso e o valor efetivamente recebido pela escola.

Gráfico 2 - Termo de manutenção e custeio da Escola Estadual Aleixo José, de 2013 a 2017



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

A Tabela 3 mostra a imprevisibilidade no envio dos recursos. Embora o termo de compromisso (Anexo A) previsse os depósitos em três parcelas, foram depositadas quatro parcelas com valores diferentes e bem inferiores ao previsto.

Tabela 3 - Valores de despesa, receita e previsão de receita de 2017 e 2018 do termo de Manutenção e Custeio da Escola Estadual Aleixo José

Mês/Ano	Previsão de depósito	Depósitos efetivos	Despesas realizadas
Janeiro/17			R\$ 473,42
Fevereiro/17			R\$ 2.923,99
Março/17	R\$ 15.000,00	R\$ 4.032,20	R\$ 3.208,59
Abril/17			R\$ 343,97
Maio/17			R\$ 2.559,62
Junho/17		R\$ 6.945,14	R\$ 2.185,08
Julho/17	R\$ 15.000,00		R\$ 1.958,78
Agosto/17			R\$ 303,58
Setembro/17		R\$ 3.013,44	R\$ 1.175,83
Outubro/17			R\$ 3.665,81
Novembro /17	R\$ 15.000,00	R\$ 5.228,21	R\$ 1.760,41
Dezembro/17			R\$ 934,59
Janeiro/18			R\$ 727,91
Fevereiro/18			R\$ 659,80
Março/18		R\$ 1.205,78	R\$ 1.566,10
Abril/18		R\$ 300,00	R\$ 1.292,50
Maio/18			R\$ 1.266,25
Junho/18		R\$ 2.692,90	R\$ 1.543,75
Julho/18			R\$ 2.279,27
Agosto/18			R\$ 308,62
Setembro/18		R\$ 2.813,48	R\$ 313,89
Outubro/18			R\$ 1.362,73
Novembro/18			R\$ 1.009,63
Dezembro/18			R\$ 1.008,63
Total	R\$ 45.000,00	R\$ 26.231,15	R\$ 34.832,75

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

A imprevisibilidade do repasse dos recursos é uma dificuldade para o gestor que, para poder efetuar as compras da escola, é obrigado a fazer diversos processos de compras de valores menores para que os recursos sejam suficientes para todas as demandas.

Demonstradas as dificuldades pelas quais têm passado a escola nos últimos anos, a fim de que se continue oferecendo uma educação de qualidade, mesmo em condições adversas, questiona-se: Como o gestor poderá otimizar os recursos recebidos pela escola? Como organizar os gastos da escola? Como conciliar os projetos da SEE e do PDDE às necessidades da escola elencadas pelo colegiado escolar, composto por representantes dos professores funcionários, alunos e pais de alunos da comunidade escolar?

Esse colegiado se reúne mensalmente para avaliar o plano de utilização dos recursos financeiros da escola, aprovando os seus gastos e sugerindo a utilização das receitas. Durante a reunião mensal, são apresentados os recursos e as despesas a serem pagas. Estas reuniões são registradas em atas e anexadas às respectivas prestações de contas.

Porém, quando ocorre a crise financeira em que se tem apenas gasto com o essencial da escola em estudo, o conselho tem se reunido para demandar e decidir o que fazer com os recursos financeiros que, na atualidade, estão todos destinados às despesas obrigatórias da escola (internet, telefone, alarme, material de limpeza). Desse modo, não tem sobrado recursos para atender às demandas do conselho.

Segundo Martins (2002, p. 224), a autonomia é “gerir a si mesmo”, o que na prática não está ocorrendo na gestão financeira da escola, devido à escassez de recursos financeiros desvinculados, ou seja, os recursos de manutenção e custeio e de PDDE manutenção. Na prática, o colegiado tem se reunido e concluído que, os recursos disponíveis para a escola, só têm sido suficientes para arcar com as despesas urgentes para que a escola não pare de funcionar. Mesmo a manutenção predial e de equipamentos tem ficado à espera de recursos. Nessas reuniões, todo o conselho tem aprovado as contas por falta de alternativa.

Devido ao despreparo e à falta de interesse dos membros dos conselhos, a participação deles é passiva, apenas acatando as decisões do diretor sem se opor a nada e sem sugerir nada. Eles alegam falta de conhecimento para interferir nas decisões.

3 ALTERNATIVAS À GESTÃO FINANCEIRA COMO POSSÍVEL SOLUÇÃO À RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Os conceitos de autonomia e de gestão democrática, com base nos autores pesquisados, podem ser utilizados na gestão financeira e na gestão do PDDE nas escolas. Esses conceitos permearam a elaboração do PAE.

Para facilitar o entendimento acerca dos gastos da escola, como os recursos descritos anteriormente são efetivamente utilizados, apresenta-se o sistema de custeio no método ABC, que tem a finalidade de demonstrar como os recursos financeiros são utilizados na escola.

Este capítulo busca aprofundar o conhecimento acerca da gestão financeira da escola em foco no intuito de levantar alternativas à restrição orçamentária das escolas de MG. Nesse intuito, o capítulo apresenta, o referencial teórico com Oliveira e Teixeira (2017); Gonçalves *et al.* (2014); André (2013); Crozatti *et al.* (2012); Aguiar (2008); Camargo e Adrião (2008); Correa e Garcia (2008); Gil (2008); Paro (2008); Fonseca, Oliveira e Toschi (2004); Freitas *et al.* (2004); Silva (2004); Duarte (2002); Neto e Almeida (2000); entre outros.

A metodologia de pesquisa na forma de entrevistas visou a melhor conhecer os atores envolvidos no tema e o sistema de custeio utilizado para avaliar os custos da escola nesse cenário controverso.

A análise dos dados das entrevistas considerou o perfil do entrevistado, os conhecimentos acerca da gestão democrática e a autonomia da escola e a rotina de trabalho e sugestão.

Para a análise do sistema de custeio consideraram-se os recursos financeiros com autonomia alocativa e o PAE.

3.1 GESTÃO FINANCEIRA NA ESCOLA

A descentralização teve início quando “[...] o governo brasileiro elaborou, em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos [...], com implantação de novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica” (NETO; ALMEIDA, 2000, p. 38).

Conforme afirmam Neto e Almeida (2000, p. 30), a descentralização ocorre quando há “[...] transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas,

do governo central para governos locais”. Como dito por Fonseca, Oliveira e Toschi (2004), essa autoridade e responsabilidade passam para os diretores, professores e especialistas da escola.

A autonomia escolar se realiza mediante uma estratégia que se diz descentralizadora – por meio de um fundo repassado à escola com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. Para tanto, os principais depositários do programa são os tomadores de decisões educacionais, como diretores, professores e outros especialistas (FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI, 2004, p. 36).

Vale dizer que a descentralização dos recursos para as escolas já estava prevista na Constituição Federal de 1988, conforme relato dos autores:

A cultura descentralizante ganha espaço significativo nos próprios textos legais brasileiros. A constituição Federal de 1988, em seu capítulo dedicado à educação, estabelece como princípios orientadores a gestão democrática dos sistemas de ensino público (Art. 206), a igualdade de condições de acesso à escola e a garantia de padrão de qualidade (FONSECA; OLIVEIRA TOSCHI, 2004, p. 21)

Acatando também as reivindicações das escolas públicas, o governo federal criou o PDDE, “[...] tendo em vista as estratégias propostas pelo Programa [PDDE] para atender aos objetivos de descentralização financeira, historicamente reivindicada pelas escolas públicas” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 257).

O PDDE consiste no repasse anual de recursos por meio do FNDE às escolas públicas do ensino fundamental, estaduais, municipais e do Distrito Federal e às do ensino especial mantidas por organizações não governamentais (ONGs), desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (DOURADO, 2007, p. 932).

No caso das escolas estaduais de MG, os recursos financeiros são repassados de duas formas: por meio de termo de compromisso com o governo do estado e, diretamente do governo federal para as escolas. “Essa estratégia política da União passa por fora da gestão dos sistemas de ensino para chegar à gestão das suas escolas” (OLIVEIRA, 2015, p. 295). Relacionando diretamente escola e governo federal, sem a participação do Estado, há fragilização do pacto federativo. “A regulamentação do uso dos recursos e o modo de gerir essas políticas nas escolas permanecem sob controle da União” (OLIVEIRA, 2015, p. 296), o que faz com que o diretor responda a três demandas: da comunidade escolar que o elegeu, do governo do estado que o empossa e do governo federal que financia parte da escola com o PDDE.

Assim, [...] a autogestão de escolas aparece como a possibilidade efetiva de se romper com a tradição centralizada, burocratizada e antidemocrática de administração, planejamento e avaliação no âmbito educacional. No entanto, em geral, as experiências autogestionárias em educação esbarraram nos limites da normatização externa da própria área e pelas relações sociais gerais que impregnam a dinâmica de funcionamento das sociedades. Assim, as escolas não podem ser completamente autônomas, pois uma autogestão que se refira não somente às técnicas e formas de ensino, mas também aos objetivos do ensino, não parece possível porque, queira-se ou não, a escola continua sendo uma instituição a serviço de fins sociais determinados por amplo conjunto de fatores (MARTINS, 2002, p. 230).

Desse modo, a escola não tem autonomia de alocação dos recursos liberados pela União pelo PDDE (salvo o PDDE básico), assim como o estado. Isso faz com que o gestor tenha que utilizar os recursos de acordo com determinações do governo federal, adaptando-os aos projetos do estado e às necessidades da escola.

Assim, existe um conflito no processo de descentralização, como argumenta Oliveira (2015, p. 296): “Em que pese essa contradição, de descentralizar por meio de processos ainda centralizadores”. Essa visão é corroborada por Neto e Almeida (2000, p. 44):

A proposta de descentralização não resulta de reivindicações ou necessidades apresentadas por parte dos responsáveis pelo trabalho educativo na própria escola. A proposta se apresenta, como geralmente ocorre, de forma verticalizada, isto é, do nível central para a ponta do sistema.

A gestão financeira da escola é um ponto muito importante da administração escolar. “Não se pode esperar ou exigir uma educação de qualidade de uma escola à qual faltam recursos físicos e humanos básicos” (CORREA; GARCIA, 2008, p. 61), visto que a qualidade da educação depende dos recursos financeiros. “[...] o que uma análise mais adequada dos testes de desempenho mostra é que as escolas que apresentam recursos físicos e humanos mais adequados tendem a garantir um ensino melhor” (CORREA; GARCIA, 2008, p. 62).

A autonomia, decretada nas palavras de Barroso (1996, recurso online), “[...] de um modo geral, pode dizer-se que essa alteração vai no sentido de transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão”. Porém, essa autonomia não é total, pois, ainda como diz Barroso (1996, recurso online), “[...] não se resolve dar autonomia financeira se as decisões ainda são centralizadas”.

Nesse sentido, o gestor administra o recurso, mas os planos de trabalho elaborados pelos órgãos centrais determinam como se pode gastá-lo.

Quanto à autonomia de gestão financeira, atualmente objeto de muita propaganda oficial (dinheiro direto na escola entre outras), cabe lembrar que é condicionada a montantes específicos, definidos pelos governos centrais, a serem gastos em itens pré-determinado, além de observar ‘as normas gerais de direito financeiro público’ (MURANAKA; MINTO, 2007, p. 59).

A relativa de autonomia da escola para gerir os recursos faz com que, muitas vezes, disponha-se de recursos em conta que não podem ser utilizados para as necessidades imediatas da escola, pois são vinculadas: “a verba já vem destinada para alguma coisa, e a escola não pode mudar, mesmo que, no momento, suas necessidades sejam outra. Percebe-se, portanto, a tentativa de ordenamento administrativo, fazendo a escola operacionalizar racionalmente os recursos recebidos” (SILVA, 2004, p. 112).

Com isso, o gestor tem que adaptar os projetos da SEE, os projetos do FNDE à realidade da escola e ao PPP, tornando-se o pivô das mudanças. “Nos últimos anos, a gestão se destaca como tema básico nas discussões e nas proposições de medidas relativas ao projeto de modernização da administração pública brasileira” (NETO; ALMEIDA, 2000, p. 35).

A direção da escola busca alternativas para adaptar o financiamento à gestão pedagógica da escola. Isso porque a “[...] autonomia financeira é extremamente diversa das autonomias pedagógica e administrativa, por estabelecer uma relação de total dependência com a gestão do sistema de ensino a que se vincula” (OLIVEIRA, 2015, p. 297). Dessa forma, a gestão autônoma dos recursos financeiros poderia facilitar o enfrentamento da crise na qual a escola atravessava quando da realização desta pesquisa.

A seguir, são apresentados alguns processos por meio dos quais os gestores escolares podem, de forma democrática, ampliar a autonomia da instituição, em face da execução dos recursos orçamentários das diversas fontes de fomento.

3.2 GESTÃO DOS PROCESSOS DE COMPRAS

As escolas, por meio das Caixas Escolares, realizam as suas aquisições em processos de compras regulamentadas pelo seu estatuto e segundo as legislações vigentes referentes ao assunto. Assim, as escolas realizam as compras públicas que, nas palavras de Oliveira (2015,

p. 132), “[...] são aquisições de bens e serviços para prover demandas de cumprimento das funções do Estado”. No caso das escolas, a função das aquisições é promover a escolarização.

Esses processos visam à economia e à eficiência, visto que a “[...] aquisição no serviço público só pode vir acompanhada do princípio da economicidade acoplado à eficiência” (OLIVEIRA, 2015, p. 133), isto é, a redução dos custos é uma das prioridades dos processos de compras da escola. Outro princípio é o da impessoalidade: “[...] ela não adquire tais insumos da empresa ou pessoa que lhe achar conveniente, mas instaura processos de seleção baseados em regras preestabelecidas em lei específica” (OLIVEIRA, 2015, p. 135). Assim, o gestor não escolhe o fornecedor por vontade própria, mas sim, os fornecedores que promoverem maior economia para a Caixa Escolar. O principal processo de compra da Caixa Escolar é a licitação. “Na administração pública brasileira, tais aquisições de bens e serviços são realizadas por meio do procedimento de compra conhecido como processo licitatório regulamentado por normas específicas” (OLIVEIRA, 2015, p. 133). No caso das Caixas Escolares, a licitação é realizada por meio dos regulamentos próprios de licitação que fazem parte do seu estatuto.

Porém, o estatuto e a legislação permitem a dispensa de licitação em alguns casos, como nas aquisições interiores até o limite de R\$ 17.500,00. Nesse caso, podem-se realizar três cotações de preços com fornecedores diferentes para a aquisição, desde que aprovado pelo colegiado escolar.

Outra modalidade permitida à Caixa Escolar, como mencionado, é a inexigibilidade na aquisição de produtos e serviços dos quais não se tem como fazer cotação de preços, como serviços de cartórios e de correios.

Uma vantagem dos processos de compras é a transparência e a prestação de contas à sociedade. “O momento pelo qual passa o país requer que os gestores públicos, legisladores e cidadãos saibam se os recursos públicos estão sendo administrados adequadamente e em cumprimento aos preceitos legais” (OLIVEIRA, 2015, p. 156). Dessa forma, todos os cidadãos interessados podem conferir os processos e o gestor pode procurar alternativas alocativas de recursos financeiros para a falta de manutenção da escola.

A compreensão dos processos de compras pelo gestor propicia a escolha de qual processo utilizar em cada aquisição ou serviço, realizando-os dentro dos trâmites legais, trazendo os melhores resultados, ou seja, de forma a conseguir bons produtos para a escola, com preços menores, promovendo, assim, a economia.

3.2.1 Gestão democrática

A democracia na escola está prevista em vários documentos oficiais, “[...] são organismos reivindicados pelos setores organizados da sociedade civil desde meados dos anos 1970 e, sobretudo, nos anos 1980, período de democratização do país” (MURANAKA; MINTO, 2007, p. 58). São órgãos representativos reivindicados pela sociedade, a fim de promover a democratização das escolas, como a LDB/96, em seu artigo 3º inciso VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino (LDB/1996) e a CF/88, no artigo nº 206, inciso VI, gestão democrática do ensino público.

Entretanto, na década de 80 o termo autonomia tornou-se mais frequente nas práticas políticas, quando, de um lado, o movimento docente passou a reivindicar autonomia para a escola pública e, de outro, o governo acenava com programas de descentralização e de desconcentração no âmbito educativo (SILVA, 2004, p. 107).

Nas escolas estaduais de MG, a democracia está contemplada na eleição para a indicação de diretores da escola e na forma do colegiado escolar, que nas palavras de Aguiar (2008) é:

Conselho Escolar é imprescindível, uma vez que, como instância colegiada, com a representação dos diversos segmentos da escola e da comunidade local, cabe-lhe coordenar e acompanhar as discussões concernentes às prioridades e objetivos da escola, analisar e encaminhar os problemas de ordem administrativa ou pedagógica, conhecer as demandas e potencialidades da comunidade local, estimular a instituição a práticas pedagógicas democráticas e transparentes, e incentivar a corresponsabilidade no desenvolvimento das ações de todos os que integram a comunidade escolar (AGUIAR, 2008, p. 140).

Porém, não basta que processos democráticos estejam nos textos legais, como dito por Oliveira e Adrião (2007, p. 64) “portanto, ainda que represente um avanço, a simples presença no texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica sua execução. Eis parte da ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei: as contradições entre o proposto e o implementado”.

Todavia, no que diz respeito à participação junto ao gestor, na gestão financeira, ainda há um caminho muito extenso a ser percorrido. A falta de engajamento político faz com que muitos dos membros da comunidade escolar não queiram ou não se interessem por participar do colegiado escolar, do conselho fiscal ou de qualquer outra instância de participação efetiva na escola.

Os demais membros da Caixa Escolar são tão, ou mais, despreparados que os diretores e, devido ao desinteresse, a responsabilidade da Caixa Escolar, como fora anteriormente mencionado, recai sobre o diretor.

Em função da despolitização dos vários membros da escola e da comunidade, na maioria das vezes, a articulação para compor o Conselho fica sob a responsabilidade exclusiva da direção da escola, o que favorece a continuidade de uma ação clientelística, característica da política brasileira, reforçada no nordeste do País e nas relações que se estabelecem no âmbito escolar (NETO; ALMEIDA, 2000, p. 42).

Assim, essas estruturas democráticas na escola acabam por não funcionar como deveriam, servindo mais como parte burocrática da gestão. “Seria fundamental ao gestor escolar, que deseja construir uma gestão democrática, de fato, fazer a distinção entre participação por estimulação e a participação por conscientização” (FREITAS *et al.*, 2004, p. 70). Isto é, o ideal é que a comunidade participe de forma efetiva e não apenas para cumprir uma obrigação legal.

Quando se fala em gestão financeira, muitos têm receio de participar, pois não são capacitados e temem responder por algo errado que ocorra com as finanças da escola. Outro empecilho é que essas funções não são gratificadas e cobram a presença em reuniões e outras tarefas. Com isso, os membros das comissões não colaboram com a gestão financeira de forma participativa.

Embora burocraticamente exista a participação, o gestor não encontra apoio para promover uma gestão efetivamente participativa, uma vez que os participantes não são ativos nas decisões, apenas na fiscalização e na burocracia. “Todas essas medidas democratizantes, toda via, não conseguiram modificar substancialmente a estrutura da escola pública básica, que permanece praticamente idêntica à que existia há mais de século” (PARO, 2008, p. 14). A falta de apoio se deve a diversos empecilhos como a falta de uma cultura participativa, as exigências da legislação, a falta de formação para os membros da comunidade, entre outros.

Acontece, entretanto, que uma das maiores dificuldades encontradas pelos conselhos escolares para que, por mais deliberativo que seja, ele nunca é diretivo, cabendo esta incumbência ao diretor escolar que, como responsável último pela instituição, vê-se obrigado a atender, em primeiro lugar, aos interesses do estado. Quando as deliberações do conselho de escola conflitam com determinações dos escalões superiores do sistema, é a estes que o diretor se vê compelido a atender. A estrutura administrativa da escola está disposta de tal maneira que o diretor é sempre considerado o representante do estado na unidade. Está ele na condição de quem é capaz de fazer obedecer a vontade do estado, de quem é representante legal, mas não tem poder de fazer valer a própria vontade se esta for contrária à do Estado, mesmo que ela coincida com a vontade do colegiado ou da instituição escolar que dirige (PARO, 2008, p. 24).

Desta forma, segundo Paro (2008, p. 24), o diretor fica responsável como presidente do conselho de fazer a vontade do estado, por ser o seu representante legal na escola.

Desse modo, as decisões de alocação de recursos cabem, de modo geral, ao gestor com uma visão holística acerca da instituição, o que também ocorre na gestão do PDDE, tema da seção subsequente.

3.2.2 Gestão do PDDE

O PDDE é a segunda maior fonte de receita para as escolas e, em tempos de restrição financeira, é a principal fonte de manutenção e custeio da escola.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), instituído em 1995, era identificado como Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e atendia prioritariamente crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória. O PDDE foi o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União, em caráter suplementar, diretamente para as escolas públicas. Através de transferência automática, o FNDE, responsável pela gestão do programa, passou a enviar recursos financeiros a serem executados pelas escolas públicas de Ensino Fundamental, nas modalidades regular e especial, sem a interferência das secretarias de educação, ou seja, sem a necessidade de celebração de convênio, acordo ou ajuste, conforme o número de alunos extraídos do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse, variando de acordo com as faixas definidas nas resoluções publicadas pelo FNDE, podendo realizar despesas de custeio e de capital (SALES, 2017, p. 31).

Já os recursos federais liberados para as escolas por meio do FNDE são “[...] recebidos diretamente por meio do PDDE desde 1995 [e] foram acomodados a procedimentos

burocráticos, criados nessas escolas para a execução das suas despesas” (OLIVEIRA, 2015, p. 296). Com o passar do tempo, os recursos do PDDE consolidado têm feito parte dos orçamentos das escolas e não mais são utilizados para melhorias pedagógicas e, sim, na manutenção da escola.

Os recursos, oriundos predominantemente do “salário educação”, são destinados à aquisição de material permanente e de consumo necessários ao funcionamento da escola; à manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; à capacitação e ao aperfeiçoamento de profissionais da educação; à avaliação de aprendizagem; à implementação de projeto pedagógico; e ao desenvolvimento de atividades educacionais (DOURADO, 2007, p. 932).

Assim, a capacitação de professores, o aperfeiçoamento de profissionais, a avaliação de aprendizagem, a implementação de projetos pedagógicos e o desenvolvimento de atividades educacionais foram suprimidos das funções do PDDE.

Mesmo com programas específicos, o PDDE tem sido sistematicamente utilizado para fins de manutenção e não pedagógicos, como o PME. “O PME levou somente uma escola à reformulação do PPP, consideramos que essa adesão foi meio para captar recursos financeiros. A gestão continua no *modus operandi* do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2017, p. 32).

Dessa forma, as escolas têm utilizado o recurso financeiro federal para a manutenção das unidades e não para os fins destinados pelos programas do governo federal. Com isso, esses programas não atingem os seus objetivos e não alteram os aspectos pedagógicos das escolas.

Nas ações agregadas do PDDE, os recursos são fortemente vinculados, dificultando esse tipo de operação de descaracterização dos projetos para a manutenção da escola. Mas, em alguns casos, ainda ocorrem essas desvinculações de objetivos.

O Quadro 8 apresenta as ações e as normas específicas de cada programa. As ações agregadas do PDDE apresentam níveis diferentes de autonomia alocativa. O que se procura com esta pesquisa são formas de utilizar essas receitas em prol da manutenção da escola.

Quadro 8 – Ações agregadas e normas específicas

Ações Agregadas	Normas específicas
Atleta na Escola	Resolução CD/FNDE nº 11, de 07/05/2013
Escola Acessível	Resolução CD/FNDE nº 19, de 21/05/2013

Escola do Campo	Resolução CD/FNDE nº 12, de 02/08/2013
Água na Escola	Resolução CD/FNDE nº 33, de 09/08/2013
PDE Escola	Resolução CD/FNDE nº 49, de 11/12/2013
Mais Cultura na Escola	Resolução CD/FNDE nº 04, de 31/03/2014
Escola Sustentável	Resolução CD/FNDE nº 18, de 03/09/2014
Ensino Médio Inovador	Resolução CD/FNDE nº 04, de 25/10/2016
Novo Mais Educação	Resolução CD/FNDE nº 05, de 25/10/2016

Fonte: Secretaria de Estado de Educação (2018).

Essas ações agregadas do PDDE mesmo quando fortemente vinculadas podem ser utilizadas na preservação de recursos não vinculados como o PDDE manutenção, utilizando os recursos nas suas finalidades específicas e evitando que estes gastos sejam realizados com recursos com autonomia alocativa.

3.3 SISTEMA DE CUSTEIO

O sistema de custeio é uma análise dos gastos que visa possibilitar uma visão geral dos recursos financeiros utilizados para melhorar a economia da entidade. Segundo Gonçalves *et al.* (2014, p. 1) “[...] a utilização de um sistema de custeio, no Setor Público, pode possibilitar que os gestores apliquem de uma melhor maneira os recursos disponíveis. Ao permitir uma visão mais ampla do todo, este sistema vem servir de subsídio para uma melhor tomada de decisões”.

“Os sistemas de custos tradicionais já não são tão eficazes para os gerentes tomarem suas decisões, pois apresentam informações estáticas, que se prestam mais a análises financeiras do que as decisões estratégicas da empresa” (MAUAD; PAMPLONA, 2002, recurso online). Como as receitas da escola não estão ocorrendo de forma regular, os sistemas tradicionais são de pouca utilidade na tomada das decisões da gestão financeira da escola.

A gestão de custos para a eficiência no uso dos recursos públicos vem em encontro com a necessidade de toda gestão pública dada a carência de recursos observada na administração pública no Brasil. Muitos administradores públicos têm os orçamentos comprometidos com as atividades regulares desenvolvidas pelas diversas funções públicas (CROZATTI *et al.*, 2012, p. 3).

O mesmo ocorre com a escola em estudo, que tem quase a totalidade de seus recursos financeiros comprometidos com as atividades regulares, sobrando, assim, poucos recursos

financeiros para atividades diferenciadas que são essenciais no processo de ensino e aprendizagem.

Como um dos desafios da presente pesquisa é refletir acerca dos problemas financeiros da escola e nas possibilidades de soluções para promover a economia em tempos de restrição financeira. “[...] uma das formas possíveis de se promover melhoria na alocação dos recursos públicos é mediante a utilização da Contabilidade de Custos como uma ferramenta gerencial” (GONÇALVES *et al.*, 2014, p. 1), ou seja, é importante conhecer como os recursos financeiros são utilizados. Também corroborados por Crozatti *et al.* (2012, p. 4):

Assim, na gestão pública, pode-se avaliar em um nível de detalhamento que permite intervenções como os recursos públicos são consumidos pelas atividades. A capacidade de melhorar o nível de gestão elevando a eficácia organizacional está diretamente relacionada ao nível de institucionalização do modelo de custeamento como parte relevante do modelo de gestão.

Nesse sentido, fazer um estudo acerca dos custos de funcionamento e de manutenção da escola, bem como do custo da ociosidade de equipamentos e da estrutura da escola torna-se importante. A escola apresenta essa ociosidade de espaço e de equipamento que gera custos. O que se pretende, com o sistema de custeio, é calcular esses custos e propor desfazimento desses equipamentos ou adaptações a outras funções.

Existem diversas formas para executar a contabilidade de custos. Segundo Gonçalves *et al.* (2014), o método de custeio baseado em atividade (ABC) foi o que apresentou o melhor detalhamento dos custos que são incorridos na escola, o que possibilita uma comparação com o presente caso. “O método de Custeio baseado em Atividades avalia todas as atividades desenvolvidas com a utilização de direcionadores que alocam as despesas e os custos indiretos, de forma mais confiável nos produtos ou serviços prestados” (GONÇALVES *et al.*, 2014, p. 9), possibilitando uma análise mais comprometida dos gastos. De acordo com o estudo de Crozatti *et al.* (2012), a metodologia de sistema de custos ABC pode promover a implementação de políticas públicas que proporcionam a melhoria da qualidade do ensino.

A informação contábil gerencial pode ser utilizada para implementação de políticas públicas tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino fundamental. O custo dos recursos pode ser identificado a cada uma das atividades realizadas com maior precisão daquela apresentada pela contabilidade pública fiscal – balanço orçamentário, financeiro e patrimonial (CROZATTI *et al.*, 2012, p. 14).

Carmo e Silva (2011, p. 178) pesquisaram o sistema ABC em uma escola militar do Rio de Janeiro e chegaram à conclusão que “A análise dos resultados aponta que o método de Custeio Baseado em Atividades (ABC) é adequado para mensurar os custos dos serviços educacionais nos Colégios Militares”. Eles defendem que esse método é aplicável a instituições educacionais.

No sistema de custeio ABC, são definidas as atividades das instituições e criados direcionadores dos custos direto e indireto da atividade, possibilitando analisar o custo de cada atividade de forma isolada, considerando os custos indiretos. Assim, pode-se saber quanto a secretaria gasta de recursos para emissão de documentos, quanto um professor gasta para ministrar a sua aula, ou quanto custa a execução de cada projeto da escola, pois, para cada atividade, são criados direcionadores dos custos diretos e indiretos. Custos diretos são aqueles utilizados nos produtos e serviços; e os indiretos são aqueles que não possuem relação com os produtos, como aluguéis de prédios. De acordo com Mauad e Pamplona (2002, recurso online):

O sistema de custeio ABC permite melhor visualização dos custos através da análise das atividades executadas dentro da empresa e suas respectivas relações com os objetos de custos. Nele, os custos tornam-se visíveis e passam a ser alvos de programas para a sua redução e de aperfeiçoamento de processos, auxiliando, assim, as organizações a tornarem-se mais lucrativas e eficientes. Com seu poder de assinalar as “causas” que levam ao surgimento dos custos, o ABC permite aos gerentes uma atuação mais seletiva e eficaz sobre o comportamento dos custos da organização.

Por fim,

[...] a informação de custos e do resultado econômico é relevante na gestão da melhoria da qualidade do ensino, pois reduziria o desperdício de recursos financeiros para a escola, podendo-se avaliar a contribuição da contabilidade gerencial na Gestão de Políticas Públicas e no processo de accountability da administração pública (GONÇALVES *et al.*, 2014, p. 3).

Santos e Padrones (2015, p. 1) “[...] propõem um modelo de custeio para a educação básica, assim como a aplicação deste modelo em uma instituição do ensino médio do estado do Rio de Janeiro” na cidade de Duque de Caxias/RJ e mostraram que:

Ao apurar os custos destas atividades ou tarefas aplicando o modelo proposto, identificou-se que a atividade de menor custo é transmitir conteúdo das disciplinas, que é a finalidade principal da instituição, enquanto a atividade de maior custo é de prestar serviços de apoio aos professores e alunos, revelando um achado interessante que permitiu uma identificação e entendimento da aplicação dos recursos públicos nas diversas atividades de uma instituição de ensino em prol da melhoria de seu gerenciamento (SANTOS; PADRONES, 2015, p. 15).

Esses autores inferiram, no contexto que pesquisaram, que os principais gastos da escola não são com a transmissão de conhecimento e sim com o apoio ao estudante, como alimentação e manutenção, mesmo que essa seja a finalidade da instituição. Os gestores são responsáveis pelas finanças da escola, o que constitui uma das dimensões do cargo (pedagógica, administrativa e financeira). Como dito anteriormente, os recursos financeiros não são um fim em si mesmos, mas são meios de concretizar as demandas da educação pública.

Desta forma, a aplicação do ABC possibilita à gestão tomar decisões mais direcionadas a cada atividade, tanto para efeito de gerenciamento como para possíveis reduções de custos. Visualizando, assim, qual atividade incorre em maiores gastos e se é realmente eficiente e/ou eficaz, identificar, também, se as atividades a qual os gastos são menores não estão tendo prejuízo, necessitando de uma realocação, ou não, de recursos entre diversos outros fatores (GONÇALVES *et al.*, 2014, p. 14).

Assim, autores como Gonçalves *et al.* (2014) e Crozatti *et al.* (2012) ressaltam que o sistema de custeio ABC promove “[...] melhor controle gerencial nas instituições educacionais, sendo essa prática importante para a qualidade de ensino” (GONÇALVES *et al.*, 2014, p. 14).

Nesta pesquisa o sistema de custeio será utilizado para averiguar a possibilidade de adaptação dos recursos federais na manutenção da escolar e em qual proporção isto ocorre.

Para a realização deste sistema de custeio, o primeiro passo é determinar as atividades da escola: projetos escolares (virada educação, feira literária, desfile cívico), fazer pedagógico (ministrar aulas), atividades administrativas (prestação de contas, emissão de documentos). Em seguida, identificar os fatores de custo de cada atividade, ou seja, o que se gasta para cada atividade. Exemplo: papel, toner, telefone etc.

O terceiro passo é calcular a absorção de cada etapa, os custos indiretos como telefone, alarme, limpeza, manutenção predial, entre outros. Com todos esses dados segue-se à quarta

etapa: transferir os custos das atividades para cada produto, cada aula, projeto ou documento emitido. O último passo do sistema de custeio ABC é o cálculo do lucro ou prejuízo de cada item, o que não se aplica a este trabalho, já que os produtos não são vendidos.

3.4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA

Esta seção possui como objetivo apresentar a metodologia utilizada na pesquisa, suas justificativas, bem como os instrumentos utilizados para a coleta de dados. A presente dissertação é um estudo de caso, pois apresenta as características citadas por Gil (2008, p. 57): “[...] estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados” e corroboradas por André (2013, p. 97): “[...] focalizar um fenômeno particular, levando em conta seu contexto e suas múltiplas dimensões. Valoriza-se o aspecto unitário, mas ressalta-se a necessidade da análise situada e em profundidade”.

Justifica-se a escolha por um estudo de caso a partir de André (2013, p. 97):

Se o interesse é investigar fenômenos educacionais no contexto natural em que ocorrem, os estudos de caso podem ser instrumentos valiosos, pois o contato direto e prolongado do pesquisador com os eventos e situações investigadas possibilita descrever ações e comportamentos, captar significados, analisar interações, compreender e interpretar linguagens, estudar representações, sem desvinculá-los do contexto e das circunstâncias especiais em que se manifestam.

Assim, compreender como a falta de recursos afeta o funcionamento da escola e os meios de se resolver esse problema demanda um conhecimento profundo da dinâmica escolar e uma avaliação das possibilidades de solução para todos os transtornos do dia a dia, gerados pela falta de recursos financeiros da escola.

Para classificar a pesquisa, adota-se os termos descritos por Gil (2008): uma pesquisa indutiva, que parte do específico para o geral, observacional, cujos dados serão coletados por observação e monográfico, que é o estudo de caso em profundidade.

Como dito por André (2013), os atores são os transformadores da realidade, que tanto modificam, quanto são modificados. Assim, na situação em questão, há a opção da redução da qualidade de ensino em virtude da restrição financeira, mas é possível elaborar meios de amenizar a situação, preservar e até melhorar a qualidade do ensino, pois há como modificar o

meio, no caso, a escola. “Se a visão de realidade é construída pelos sujeitos, nas interações sociais vivenciadas em seu ambiente de trabalho, de lazer, na família, torna-se fundamental uma aproximação do pesquisador a essas situações” (ANDRÉ, 2013, p. 97), tornando a abordagem qualitativa, a indicada para este caso.

Para o estudo apresentado neste texto, foram utilizados diversos instrumentos de pesquisa. Na primeira etapa – apresentada no primeiro capítulo – buscou-se evidências do caso de gestão, ou seja, foi utilizada a pesquisa documental com o intuito de apresentar e descrever o problema em pauta na presente pesquisa. Segundo Gil (2008, p. 51),

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Para a pesquisa, foram utilizados diversos documentos financeiros da escola, como: extratos bancários obtidos no site do Banco do Brasil para a verificação das datas e dos valores dos depósitos; escrituração contábil fiscal elaborada a cada ano para habilitação da Caixa Escolar e arquivada na escola; termos de compromisso assinados pela Caixa Escolar e pela Secretaria de Estado, retirados do site “Sistema de Transferência de Recursos Financeiros para as Escolas”; resoluções e normativas do estado retiradas também do site “Sistema de Transferência de Recursos Financeiros para as Escolas” e do Diário Oficial do Estado; Estatuto da Caixa Escolar; atas da Caixa Escolar; e prestação de contas arquivadas na escola. Esses documentos foram escolhidos por retratarem a situação financeira da escola, fornecendo informações a respeito das suas receitas e despesas.

Já no segundo capítulo, os instrumentos de pesquisa foram a aplicação de um sistema de custeio baseado na atividade (ABC) nos moldes da seção 2.2 deste capítulo, isto é, um levantamento dos custos da escola baseado nas atividades para avaliar aquelas que podem ser otimizadas na gestão. Nesse sistema, são calculados os gastos diretos e indiretos por atividade e tempo. Isso tem por finalidade descobrir onde os recursos estão sendo gastos e em quais atividades, bem como propor ações que reduzem as despesas de manutenção escolar.

Outro instrumento a ser utilizado é a entrevista, descrita por Gil (2008, p. 109) como:

[...] a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação.

As entrevistas foram feitas com a finalidade de conhecer como cada setor (regente de aulas, regente de turmas, orientador de aprendizagem do tempo integral, secretaria, serviços gerais) lida com os recursos e como pode colaborar com a situação. “As significações dos sujeitos investigados não são, produtos neutros, mas elaborações que expressam os interesses e a necessidade de aprovação e legitimação do lugar social e do estatuto profissional que ocupam” (VELOSO *et al.*, 2004, p. 84).

Isso porque, como dito por Duarte (2002, p. 143), “[...] alguém do meio, a partir do próprio ponto de vista, tem, relativamente, melhores condições de fornecer informações sobre esse meio do que alguém que observa, inicialmente de fora”, pois os funcionários são os mais sensíveis à falta dos recursos.

A descrição e delimitação da população base, ou seja, dos sujeitos a serem entrevistados, assim como o seu grau de representatividade no grupo social em estudo, constituem um problema a ser imediatamente enfrentado, já que se trata do solo sobre o qual grande parte do trabalho de campo será assentado (DUARTE, 2002, p. 141).

Com a necessidade descrita por Duarte (2002), qual seja, a de buscar a representatividade, as entrevistas serão realizadas com dois profissionais de cada segmento da escola – PEB, ATB, ASB e EEB –, segundo o quadro de funcionários.

No cargo PEB, existem diversas funções que eles podem ocupar dentro da escola e nos projetos da SEE. Assim, para esse cargo, as entrevistas serão aplicadas a partir do seguinte recorte: duas entrevistas com professores na função de regente de aulas, sendo uma por turno; duas entrevistas com regente de turmas; duas entrevistas com professores que trabalham no projeto tempo integral, pois cada uma dessas funções vive realidades bem distintas dentro da escola. Dessa forma, objetiva-se conhecer como cada setor responde à restrição financeira e como pode colaborar para que a situação se amenize. O Quadro 9 elenca os entrevistados por setor e turno.

Quadro 9 - Quantitativo de entrevistas por segmento da escola

Setores	Entrevistas matutino	Entrevistas vespertino
PEB regente de aulas	1	1
PEB regente de turmas	0	2
PEB tempo integral	2	0
EEB especialista	1	1
ATB	1	1
ASB	1	1
Total	6	6

Fonte: Elaborada pelo autor (2019).

Os entrevistados foram escolhidos por tempo de serviço na escola, pois a entrevista busca dados das experiências dos funcionários. Outro fator que corroborou com essa escolha é o fato de os entrevistados estarem na escola antes do período de restrição financeira (2015).

Todos os entrevistados tiveram o termo de livre consentimento assinado antes da entrevista, para que os dados pudessem fazer parte da pesquisa (Apêndice B).

O Quadro 10 traz os principais pontos que foram abordados na entrevista.

Quadro 10 - Roteiro de entrevista

Bloco analítico	Objetivo das perguntas	Eixos de análise que serão utilizados
Perfil (formação e profissional) do entrevistado	Descrever o perfil do entrevistado: formação acadêmica, tipo do vínculo com a escola e natureza do vínculo com o Estado de MG	<ul style="list-style-type: none"> – formação acadêmica; – tipo do vínculo funcional com a escola (membro da equipe diretiva; professor; servidor técnico-administrativo e auxiliar de serviços da educação básica); – natureza do vínculo funcional com o Estado de MG (servidor público efetivo; servidor público temporário).
Gestão financeira da escola	<ul style="list-style-type: none"> – Analisar o conhecimento do entrevistado sobre gestão democrática e autonomia da escola – Verificar concepções sobre gestão financeira da escola. Identificar a atuação em atividades escolares nesta perspectiva 	<ul style="list-style-type: none"> – nível de conhecimentos acerca da gestão democrática escolar; – nível de conhecimento acerca da autonomia escolar; – concepções acerca da gestão financeira da escola; – atuação profissional sob a perspectiva da gestão democrática e da autonomia escolar.
Rotina de trabalho / sugestões	<ul style="list-style-type: none"> – Conhecer atividades desenvolvidas pelo entrevistado – Identificar possíveis contribuições frente aos problemas financeiros da escola 	<ul style="list-style-type: none"> – natureza e características das atividades administrativas e de gestão escolar; – aptidão, disponibilidade e interesse para atuação em um modelo de gestão escolar democrática e autônoma.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

A entrevista (Apêndice A) foi dividida em três blocos analíticos: o primeiro possui o objetivo de traçar o perfil, a formação e o vínculo do entrevistado com a escola e com o estado. Já o segundo bloco busca coletar dados a respeito do conhecimento do servidor acerca de autonomia, gestão democrática, participação em órgãos representativos da escola, concepções acerca de gestão financeira e as atividades financeiras da escola estudada e, por fim, o terceiro bloco tem o objetivo de ouvir o servidor selecionado, conhecer as suas atividades, com vistas a entender como ele pode contribuir para solução dos problemas financeiros da escola indicando sugestões frente aos problemas financeiros da escola. Essa parte da entrevista visa compreender como é a rotina de trabalho do entrevistado e quais recursos ele utiliza ou gostaria de utilizar. Assim, a entrevista proposta procurou traçar o perfil dos entrevistados com o intuito de se aprofundar o conhecimento acerca do contexto do caso de gestão e, a partir dessa análise, elaborar propostas que poderão viabilizar a melhoria da gestão financeira da escola pesquisada.

Quadro 11 - Procedimentos da pesquisa e objetivo

Procedimento	Objetivo
Sistema de custeio ABC	Analisar a situação financeira da escola e categorizá-la. Definir quanto custa cada atividade da escola: manutenção, secretaria e área pedagógica. Estimar o custo de cada produto: emissão de documentos, ministrar uma aula e manter o funcionamento da escola (todos os gastos da escola serão divididos nessas três atividades; para cada atividade, indicar produtos: manutenção (limpeza, manutenção de equipamentos e manutenção do prédio); secretaria (emissão de histórico, emissão de declarações, elaboração da folha de pagamento, matrículas, transferências); pedagógico (ministrar aula, projetos: feira cultural, desfile comemorativo do dia da cidade e de 7 de setembro, provão, provas e testes para os alunos, avaliações diagnósticas). Assim, será possível estimar o custo de cada produto e onde os recursos estão sendo mais empregados, para propor soluções alinhadas ao referencial teórico deste trabalho.
Análise teórica a partir do referencial bibliográfico	Avaliar a autonomia da escola e seus processos democráticos à luz da legislação e do que ocorre na prática referenciada por diversos autores. Serão tomados como objeto de análise, para o recorte da pesquisa, a gestão financeira e a atuação dos seus conselhos (colegiado escolar e comissão de licitação). As análises envolvem as macroações desses grupos, considerando o período de um exercício financeiro e com base nos depoimentos dos seus integrantes, análise de documentos e normativos, bem como de ações da escola no período.
Entrevista	Descrever o perfil do entrevistado: formação acadêmica, tipo do vínculo com a escola e natureza do vínculo com o estado de MG. Analisar o conhecimento a respeito de gestão democrática e da autonomia da escola. Verificar concepções acerca da gestão financeira da escola. Identificar a atuação em atividades escolares nessa perspectiva. Conhecer atividades desenvolvidas pelo entrevistado. Identificar possíveis contribuições frente aos problemas financeiros da escola.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Após a realização dos procedimentos anteriormente listados, obteve-se dados da pesquisa para a análise descrita na próxima seção.

3.5 ANÁLISES DOS DADOS

As entrevistas foram realizadas para os cargos de ATB, ASB, PEB e AEE. No caso dos PEB foram realizadas tanto para a função de regentes de turma quanto para os regentes de aulas. Embora programado para realizar entrevistas também com os PEB que trabalham no projeto tempo integral, elas não foram realizadas devido às restrições financeiras do estado que no ano de 2019 não houve este projeto na escola. O atendimento a essa modalidade de ensino com vistas a reduzir os custos e equilibrar as contas do estado, o projeto foi suspenso em muitas escolas, em outras, o número de turmas foi reduzido e o início das atividades só iniciaram no dia 29 de julho de 2019, em formato diferente do que existia até então.

O sistema de custeio pelo método ABC foi realizado com os recursos provenientes do termo de manutenção e custeio, PDDE qualidade nas ações agregadas de PROEMI, Mais Educação e Mais Alfabetização, além do PDDE manutenção.

3.5.1 Análises das entrevistas

As entrevistas foram divididas em eixos para fins de análise. O primeiro eixo diz respeito à formação dos entrevistados. Todos os entrevistados apresentam curso superior para os cargos de PEB, EEB, pois eles são obrigatórios. Muitos ainda apresentam a formação de especialista - pós-graduação (*lato sensu*) - em alguma área ligada à educação. Para o cargo de ATB, cuja escolaridade mínima exigida é o ensino médio, acrescido de curso técnico, um dos entrevistados apresentou curso de especialização e a outra apenas o mínimo necessário. Para o cargo de ASB, um entrevistado disse que possui Ensino Fundamental incompleto e outro disse que possui Ensino Médio.

Em relação ao eixo cargo e função, todos os cargos foram contemplados. No cargo de PEB foram entrevistadas pessoas nas funções de regente de aulas, regente de turmas e professor eventual. No cargo de ASB foram entrevistadas pessoas com a função de pequenos reparos e de limpeza. Nos cargos de ATB e EEB só existem uma função para cada cargo,

exceto quando em cargos de comissão de secretário/secretária escolar ou de dirigente, respectivamente, que não foi o caso nesta pesquisa. Dessa forma, houve representantes de todos os setores da escola.

Quanto ao vínculo com o estado, a maioria dos respondentes é efetivo, o que representa bem a escola cujo quadro de funcionários também é de maioria efetiva. Os únicos designados entrevistados foram os ASB, pois não existe nenhum efetivo para o cargo na cidade, devido à falta de concursos para isso. Na década passada, houve um concurso para o cargo, mas foi cancelado e desde então, não houve mais certames para ele.

Em 2007, a lei complementar nº 100 efetivou os cargos sem concurso para todos os funcionários que estavam trabalhando em uma determinada data, mas questionamentos no Superior Tribunal Federal (STF) acabou por considerá-la inconstitucional em 2014 e, após essa conclusão, não houve mais concursos para o cargo. Porém, um dos entrevistados desse cargo é um dos mais antigos na escola, com mais de 25 anos de serviço e que renova o contrato a cada ano. Isso demonstra que o tipo de vínculo, efetivo ou designado, não influencia no tempo em que um funcionário no cargo de ASB atua na escola, como ocorre com os demais cargos nos quais os funcionários efetivos são os mais antigos da escola.

A primeira parte da entrevista, o perfil do entrevistado foi importante para verificar se a escola estava bem representada na pesquisa, ou seja, se todas as áreas de atuação na escola foram pesquisadas, se todos os cargos e o máximo de funções tinham representatividade. Assim, visou-se a alcançar uma pesquisa holística a respeito das funções exercidas na escola.

A segunda parte da pesquisa, gestão democrática e autonomia financeira da escola, verificou o conhecimento dos funcionários da escola em relação ao assunto. As entrevistas indicaram que a maioria dos respondentes tem um bom entendimento do que é gestão democrática, mas não de autonomia escolar. Apenas a resposta de um entrevistado foi ao encontro do que autores citados no início deste capítulo afirmam, acerca da autonomia, como por exemplo, Correa e Garcia (2008) e Barroso (1996), a esse questionamento.

Na parte de você ter uma noção de separação do poder público e uma parte acadêmica, mas não se trata de uma autonomia real. Em partes também por que quando você coloca um pressuposto de autonomia você transportando isto para todos os lados e a gente sabe que é muito dependente tem uma relação muito forte com a burocracia. Autonomia é mais ou menos ilusória (ATB1, entrevista realizada em: 26/06/2019).

Chamou a atenção para o fato de o ATB1 afirmar que a autonomia é ilusória, ou seja, não é total. Tal afirmação já havia sido feita por Barroso (1996), que apontou que a autonomia é decretada, transferida de uma esfera para outra, de forma que quem transmite a autonomia espera um resultado disso. Ou seja, a autonomia não é gratuita, ela é transmitida com a intenção de que o receptor atenda às suas expectativas em relação ao poder que foi concedido a ela. Outros entrevistados demonstraram desconhecimento a respeito da autonomia com respostas muito simplificadas a respeito: *“É a escola ter autonomia para realização do que for necessário”* (PROFESSORA 1, entrevista realizada em: 02/07/2019); *“É você estar podendo resolver os problemas escolares de acordo com a realidade em que trabalha”* (EEB 1, entrevista realizada em: 02/07/2019).

A respeito da gestão democrática, os entrevistados responderam que a escola exerce uma gestão democrática. No entanto, tal resposta não é corroborada pelos fatos, assim, verificou-se desconhecimento da gestão financeira demonstrada pela maioria dos respondentes. Vale dizer que, alguns entrevistados responderam negativamente quando perguntados se conheciam a situação financeira da escola.

Importa ressaltar que o ATB1 – responsável pela comissão de licitação – foi um dos poucos que demonstrou um conhecimento maior da situação financeira da escola. Segundo ele:

Um pouco tanto pela questão de trabalhar quanto de acompanhar o que tem se desenvolvido no estado. E aqui na própria escola mesmo. Tanto um momento de crise quanto um sucateamento que se tem das instituições tanto na escola como outras instituições que a gente tem e isso é um problema que nem sempre tem a ver com a gestão escolar mas com a burocracia verba que vem para coisas que são desnecessárias em fim (ATB1, entrevista realizada em: 26/06/2019).

Outro fato interessante, que foi possível aferir com a coleta de dados, foi o fato de que, alguns entrevistados, quando perguntados, responderam equivocadamente que participam de alguma comissão da escola. A tesoureira da escola (PEB 1), quando questionada a respeito do seu cargo, se lembrou que era tesoureira, mas, se esqueceu que também participava da comissão de avaliação de desempenho. Outra (EEB 1) disse que faz parte do colegiado da escola, mas, na realidade, ela nunca fez parte dele ou de outra comissão da escola, provavelmente deve fazer parte do colegiado da outra escola em que trabalha. Ainda houve

outro entrevistado que respondeu que não participa da gestão, mas é membro do conselho fiscal da Caixa Escolar (ASB 2).

A burocracia escolar possui muitas comissões: colegiado escolar, conselho fiscal, comissão de avaliação de desempenho, comissão de licitação, comissão de inventário, Caixa Escolar, entre outras. Outras podem existir temporariamente como comissão de furtos e roubos (caso a escola seja roubada); comissão de eleição (quando ocorre eleição de diretor); e comissão de leilão (quando a escola promove o desfazimento de materiais inservíveis).

Essas comissões têm mandatos que variam de dois a três anos (exceto as temporárias que só existem durante alguns eventos) podendo ser renovados dependendo da comissão. Tal contexto pode explicar o fato de os servidores se confundirem quanto às comissões que existem na escola. Isso porque há servidores que participam de duas ou mais comissões, na mesma escola e ou em escolas diferentes. Muitos se confundem em meio à burocracia, principalmente os mais antigos da escola que provavelmente participam de mais de uma comissão e já participaram de outras em gestões passadas, se esquecem qual a função ou de alguma comissão que faz parte, fato evidenciado nas entrevistas.

Outro problema é a participação apenas burocrática, como quando o servidor apenas assina os papéis necessários, sem realmente participar da comissão e que muitas das vezes não sabe do que se trata o documento assinado.

Como cada comissão tem um mandato diferente e elas expiram em épocas diferentes, ocorre um revezamento de membros da comissão, principalmente entre os efetivos que permanecem por mais tempo na escola. Eles são escolhidos com maior frequência, pois, assim, se evita realizar nova eleição, caso o membro da comissão saia da escola.

A falta de capacitação dos funcionários em relação aos processos democráticos na escola e à participação em comissões faz com que muitos participem sem conhecerem a sua função, e o fazem somente para atender à demanda da escola ou a um pedido da direção, e que, geralmente, só aceitam se não houver muitas demandas, tais como reuniões.

O gestor acaba refém desse processo, pois precisa das comissões para gerir a escola e, a maioria da comunidade não gosta de participar e não tem interesse, como repetidamente foi dito pela PEB 3 em sua entrevista em 09/07/2019: “[...] *não que a direção não fale, mas por que não me interessa*” e “[...] *eu não me interesso, só me interesso pela minha matéria*”, o que enfraquece a gestão democrática.

A burocracia, associada à falta de recursos humanos na escola, faz com que os funcionários e a comunidade escolar não tenham a oportunidade de participar efetivamente da comissão, pois não são dispensados das suas obrigações para atender às demandas das comissões. Isso porque eles devem participar das reuniões quando convocados, mesmo fora do horário de trabalho e que não gostam de fazer. Por isso, as reuniões são reduzidas ao máximo para que os seus representantes não as abandonem ou não atendam às convocações.

A respeito da gestão financeira, percebeu-se que poucos entrevistados conhecem a situação financeira da escola e a forma como as atividades são realizadas. Somente o entrevistado que participa da comissão de licitação (ATB 1) e colabora com os processos de dispensas da escola, fazendo as descrições dos produtos, conhece a realidade da escola; todos os outros entrevistados ignoram as atividades da gestão financeira. Quando questionados acerca de como a escola realiza as suas compras, a maioria disse saber como elas são realizadas e afirmaram que isso ocorre por meio de licitações. Essa é apenas uma das formas de comprar e é pouco utilizada devido à burocracia desse procedimento e da ampliação dos valores para dispensa de licitação.

Quadro 12 - Valores estimadas de recursos financeiros da escola em um ano

Entrevistados	Valores estimados de recursos da escola em um ano
ATB 1	R\$ 200.000
ASB 1	-----
ASB 2	R\$ 80.000
EEB 1	R\$ 5.000 a R\$ 10.000
PEB 1	-----
Entrevistados	Valores estimados de recursos da escola em um ano
PEB 2	R\$ 50.0000
EEB 2	R\$ 40.000
PEB 3	R\$ 10.000
ATB 2	R\$ 100.000
PEB 4	R\$ 24.000

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Quanto à questão dos recursos financeiros administrados, houve uma grande diferença de valores, que em geral é muito abaixo. Nenhum entrevistado chegou ao valor do ano de 2018, de R\$ 210.187,76, considerado muito baixo, visto que a escola já teve valores superiores a esse, chegando a ser mais que o dobro. Somente um entrevistado chegou perto do valor correto e nenhum acima do valor. Isso mostrou, mais uma vez, o desconhecimento das

pessoas acerca dos valores destinados à escola, dos seus termos de compromisso, seus objetivos e da gestão financeira da escola como um todo.

A terceira parte da entrevista, rotina de trabalho e sugestões, mostra que os funcionários de modo geral concordam que a manutenção da escola está comprometida e que isso afeta o seu trabalho, mas, também concordam que não faltam equipamentos para o trabalho. Quanto aos equipamentos que gostariam de ter, para realizar o trabalho, grande parte quer mais equipamentos, mas alegam que não são necessários, que apenas melhorariam as condições de trabalho, mas que a falta não atrapalha o seu ofício. *“Talvez um computador mais moderno só. Não que seja estritamente necessário”* (ATB1, entrevista realizada em: 26/06/2019). Essa foi a resposta de uma entrevista à questão acerca de algo que gostaria de ter para trabalhar.

Acerca da sugestão de como conter a crise financeira da escola, a maioria sugere a participação da comunidade, tanto para reivindicar recursos aos órgãos competentes quanto para participar de eventos para arrecadação de fundos para a escola, e a conscientização de preservação do patrimônio público.

O maior problema talvez seria a depredação do patrimônio público, isto não por conta da gestão, mas por conta dos alunos e por outras pessoas do bairro. A solução, acho que no mesmo sentido de informar o que aconteceu, mesmo a gestão atual faz isto. Alguma coisa que acontece é sempre informado e tal e toma as providências (ATB1, entrevista realizada em: 26/06/2019).

Quando questionados a respeito das fontes de recursos financeiros para a escola, alguns disseram não saber e outros afirmaram que a unidade escolar recebe recursos estaduais e federais, nenhum entrevistado se lembrou do RDA neste questionamento. No entanto, alguns citaram essa fonte de recursos quando questionados acerca da forma de amenizar a crise financeira da escola. *“Seria a ajuda dos pais, a participação dos pais, tanto na parte de eventos quanto na parte de responsabilidade de manter o material necessário para o filho estudar”* (EEB, entrevista realizada em: 27/06/2019); e *“Que fosse aberta a escola fazer atividades, que ela própria pudesse arrecadar algum fundo alguma questão que hoje não pode fazer nada que tudo é proibido”* (PEB 1, entrevista realizada em: 28/06/2019).

A falta de perspectiva de uma solução financeira da escola pelo estado faz com que muitos optem pela participação da comunidade em eventos para arrecadar recursos. Alguns

citam a CF/88 o art. 205, em que consta que a educação é dever do Estado e da família. Dessa forma, a família deve participar e colaborar na resolução de problemas.

De uma forma geral, a comunidade colabora bastante quanto solicitada, principalmente nos eventos como festa junina. Na atualidade, é mais fácil conseguir a colaboração da comunidade do que do governo, devido à morosidade e à situação fiscal do país.

Outra solução citada pelos respondentes foi a ideia de solicitar ao Estado mais recursos para a escola, o que demonstra um grande desconhecimento da gestão financeira educacional. Isso porque os recursos financeiros da escola são resultados de um ciclo orçamentário, tanto estadual quanto federal, passando pelo PPA, LOA e LDO.

Embora não seja responsabilidade da comunidade, nem da gestão, arrecadar recursos financeiros para a escola, essa tem sido uma estratégia muito útil no cenário descrito. De certa forma, tal ação é incentivada pelo governo do estado que, no ano de 2018, alterou a Resolução SEE nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017, retirando a vedação de comercialização dentro das escolas pela Resolução SEE nº 3741, de maio de 2018⁶.

Quando questionados se os recursos da escola são bem aproveitados, todos os entrevistados responderam que sim, mesmo não sabendo como eles são utilizados. Essa suposição se baseia no fato de que todos eles disseram que as compras da escola são realizadas por licitações, embora a maioria das aquisições seja realizada por dispensa. No entanto, os funcionários reconhecem que a autonomia da gestão financeira traz melhores resultados para a escola.

Sim. Quando mandados, se a direção manda o que é necessário, mas quando já vem predeterminado o que é, acho que não. Como os instrumentos musicais que não foram aproveitados porque não tem professor para isso. Mas, quando você tem autonomia para isso, sim (PEB 3, entrevista realizada em: 09/07/2019).

O entrevistado PEB 3 se refere ao fato de que no ano de 2018, com a escola quase sem verbas para o seu custeio, o estado enviou instrumentos musicais para a escola em um valor superior a R\$ 10.000,00, ou seja, superior ao valor de todos os recursos financeiros destinados à manutenção e ao custeio da escola durante aquele ano, depositados pelo estado. No entanto,

⁶ No ano de 2019, houve nova resolução alterando o estatuto das caixas escolares, a Resolução SEENº 4.144, de 19/06/2019, que voltou a vedação nos moldes da Resolução SEE nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017, que só liberava a venda nas escolas durante as festividades.

a escola não possui aulas de música, nem há professores que saibam tocar os instrumentos. Eles estão guardados na escola até a atualidade, sem uso. Esse fato causou grande revolta nos professores.

Vale dizer que, mesmo ocorrendo fatos como esses, os professores se esforçam para economizar os recursos da escola, alegando que ela não tem mais como economizar recursos financeiros.

Em relação à percepção da evolução financeira da escola, dentre os 10 entrevistados, somente dois professores alegaram que a situação melhorou. Os oito restantes alegaram que a situação piorou. As respostas das duas professoras foram justificadas por entenderem que a gestão tentou preservar, ao máximo, os recursos para a área pedagógica. Porém, a maioria dos funcionários concordam que a situação financeira de conservação do prédio escolar, bem como dos seus equipamentos precisa melhorar, que ainda existe uma falta de estrutura. Exemplo disso é que há uma sala de informática com 20 computadores, mas há classes com 40 alunos, portanto, os equipamentos são insuficientes.

Dois funcionários que participam mais diretamente da gestão financeira (participam da comissão de licitação e uma é a tesoureira da escola) denunciaram a dificuldade da gestão financeira e a falta de autonomia da escola, quanto à estrutura necessária.

Mas, já participei de outras. A gente acaba vendo a situação financeira da escola. Eu acho que tem que ver com a escola, aqui é um bairro, em outra escola, é outra coisa que eles estão precisando. Aqui a gente precisava de tanta coisa para melhorar a escola e não tem recurso para isso e nem liberdade para fazer isso (PEB 1-TESOUREIRA, entrevista realizada em 28/06/2019).

Quanto à burocracia envolvida na gestão dos recursos financeiros, ela acaba por promover uma frustração entre os envolvidos. Não se consegue comprar o produto que se deseja, pois o processo de compra para esse fim, obriga a escola a escolher o produto de menor valor, como apresentado pelo ATB1.

Sim, comissão de licitação. É um pouco traumático, nem sempre você consegue fazer tudo chegar com a melhor qualidade possível dentro do que você acredita, traz das suas próprias experiências educacionais, mas é proveitoso também, é um conhecimento a mais que a gente tem a respeito do funcionamento (ATB1, entrevista realizada em: 26/06/2019).

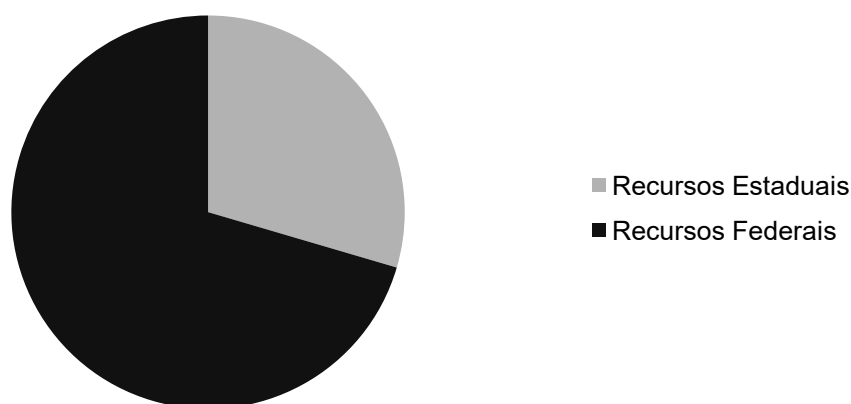
O que também foi possível observar por meio das entrevistas é que os entrevistados ligados à gestão financeira da escola pesquisada, por meio das comissões de licitação, e os membros da caixa escolar têm uma noção melhor da realidade financeira da escola.

Quanto à questão dos recursos do PDDE, a maioria dos entrevistados alegou não saber como esses recursos foram utilizados na escola, nem quais projetos seriam contemplados nos recursos do PDDE qualidade, dos quais muitos deles participaram em 2017.

3.5.2 Análise do sistema de custeio pelo sistema ABC

Para a realização do sistema de custeio, ou seja, o custo das atividades da escola pelo método ABC, utiliza-se da absorção dos recursos pelas atividades. Para esta análise, foram utilizados os valores do ano de 2018 – verbas que possuem autonomia alocativa da escola, isso porque não se justifica analisar gastos que a escola não tem controle sobre eles, como os recursos do PNAE, recursos dos termos de compromisso de contrapartida de alimentação escolar, entre outras, com forte vinculação dos gastos. Desses recursos, apenas R\$ 13.339,08 eram de recursos estaduais (Termo de manutenção e custeio) e R\$ 31.266,07 foram de recursos federais (PDDE), incluindo saldo de exercícios anteriores, conforme ilustrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Recursos estaduais e federais com autonomia alocativa na escola em 2018



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

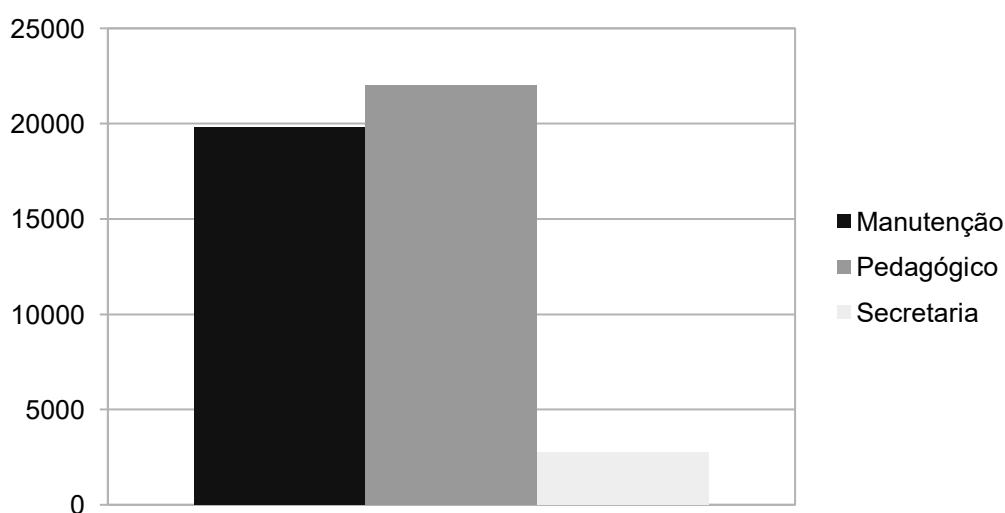
A maior parte dos custos da escola com autonomia alocativa foi custeado pelo governo federal e uma pequena parte, inferior à metade, de recursos estaduais. Dessa forma, observou-

se que o PDDE foi a origem principal dos recursos para a escola no ano de 2018; que os recursos de manutenção e custeio não foram suficientes para manter sozinhos as atividades pedagógicas e de manutenção da escola, visto que a maioria dos respondentes alegam que a manutenção do prédio ficou prejudicada. Dessa forma, em todas as atividades da escola foram utilizados recursos federais para a sua manutenção durante o ano de 2018.

As atividades detectadas para aplicação do sistema de custeio pelo método ABC na escola foram a manutenção da escola, o trabalho pedagógico e a secretaria. Essas atividades foram determinadas pelos cargos que existem na escola ATB (secretaria), responsável pela escrituração escolar e emissão de documentos, PEB e EEB (pedagógico) responsável pelo trabalho pedagógico, e ASB (manutenção) manutenção do prédio escolar tanto a parte de limpeza quanto da rede física.

Por meio do levantamento dos gastos, é possível verificar que o gasto com as atividades pedagógicas são os maiores da escola, seguidos pelo gasto com a manutenção, conforme ilustrado no Gráfico 4. Porém, a manutenção da escola ficou prejudicada, como observado no relatório de TCE/MG que indicou diversos problemas de manutenção da escola e a insuficiência de recursos financeiros para resolvê-los, no ano de 2018. Isso também foi observado nas respostas das entrevistas. O mesmo não ocorreu com o trabalho pedagógico que foi preservado. A maioria dos entrevistados alegou que as condições físicas do prédio escolar estão ruins e precisando de manutenção.

Gráfico 4 - Valores gastos por Atividade da Escola no ano de 2018



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

É possível observar que os gastos com secretaria são irrisórios se comparados aos gastos com a manutenção e com o trabalho pedagógico⁷. Mas, os gastos com o trabalho pedagógico estão proporcionando o retorno esperado, pois durante as entrevistas não houve respostas alegando falta de verbas para esse fim.

A resposta de duas professoras corrobora com essa afirmativa, quando questionadas acerca da situação financeira da escola: “[...] *deve ter melhorado porque temos os materiais, como eu disse, na medida do possível, né, não nos falta o básico. Melhorou e estamos trabalhando para isso*” (PEB 3, entrevista realizada em: 09/07/2019) e “*Melhorou, a gente vê que vem investindo em outras coisas que são necessárias para a escola, cada ano que passa tem melhorado, compras das TVs*” (PEB 4, entrevista realizada em 11/07/2019). A TV citada foi comprada com os recursos do PDDE qualidade PROMI e a entrevistada PEB 3 participou da escolha dessa aquisição. Em suma, mesmo que os gastos com manutenção sejam altos em relação aos pedagógicos, eles não conseguem alcançar os objetivos de manter a escola em condições para o trabalho. Isso foi evidenciado pelas respostas dos entrevistados e do relatório do TCE/MG

Feitas as análises dos dados, é possível, então, propor ações educacionais para amenizar os efeitos da crise financeira, tais ações serão apresentadas no próximo capítulo.

⁷ Os recursos financeiros para alimentação escolar não foram contabilizados por que não apresentam autonomia alocativa dos recursos (só se pode comprar alimentos com estes recursos) mas são as maiores fontes de recursos da escola com valores superiores a soma de todos os recursos com autonomia financeira.

4 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL

Durante a pesquisa, foi realizado o estudo do financiamento da educação brasileira e da gestão financeira das escolas públicas, com foco nas atribuições e nas responsabilidades do gestor da caixa escolar, o estatuto da Caixa Escolar. Além disso, descreveu-se a forma como é feito o suporte técnico ao gestor realizado pela SEE-MG, e a caracterização das verbas de manutenção, custeio e PDDE consolidado, além da possibilidade de utilizar os recursos diretamente arrecadados pela escola. Tal caminho de pesquisa foi feito no intuito de esclarecer a forma como ocorre a gestão dos recursos financeiros da escola em questão.

Com o intuito de amparar a análise proposta foi apresentada a discussão teórica a respeito da autonomia financeira, por Oliveira (2015); Aguiar (2008); Neto e Almeida (2000), o sistema de custeio, a metodologia ABC, utilizando de autores como Santos e Padrones (2015); Gonçalves *et al.* (2014); Crozatti *et al.* (2012); Carmo e Silva (2011) e os fundamentos teóricos da metodologia utilizada na pesquisa para determinação da coleta de dados, por André (2013) e Gil (2008).

No trabalho de campo, foram realizadas entrevistas com funcionários da escola no intuito de coletar informações acerca da gestão financeira e da participação desses servidores na gestão dos recursos escolares. Os dados foram sistematizados em blocos de pesquisa, permitindo o aprofundamento em informações como: o perfil do entrevistado, a autonomia e gestão democrática na escola em análise; e a rotina de trabalho dos servidores pesquisados.

No intuito de aprimorar a gestão de recursos na escola, foi também realizado um sistema de custeio baseado no método ABC no qual foi possível detectar onde os recursos financeiros estão sendo executados na escola.

A utilização do sistema de custeio baseado no método ABC demonstrou que uma parte considerada de recursos do governo federal foi utilizada na manutenção da escola: valores superiores aos recursos de manutenção. Nas entrevistas, porém, foi demonstrada a baixa participação da comunidade e dos servidores da escola nos desafios da gestão financeira, bem como o desinteresse dos diversos atores da educação, nesse sentido.

As entrevistas realizadas demonstraram que o trabalho pedagógico em sala de aula não foi prejudicado (preservação de materiais, cópias, equipamentos como TV) apesar da restrição financeira em detrimento da manutenção (vidros quebrados, pintura desgastada, portas estragadas), o que prejudica o processo de ensino aprendizagem no sentido de um ambiente agradável e propício a essa atividade.

As principais possibilidades de enfrentamento à restrição financeira sugeridas nas entrevistas foram a captação de mais recursos por meio do RDA, a preservação do patrimônio e a conscientização dos servidores e da comunidade da gestão dos recursos financeiros, com vistas a reduzir os desperdícios de materiais.

Apesar de a maioria das entrevistas apontarem como a principal solução, a arrecadação de recursos financeiros para a escola via RDA, isso não é a função da escola, bem como dos seus gestores, cuja principal função é a administração da unidade escolar com o objetivo de conduzir e proporcionar os processos de ensino aprendizagem.

No entanto, devido à restrição financeira e à demanda de materiais, principalmente para a manutenção predial, acumulada com a falta de perspectiva de melhora da situação financeira da escola, essa parece ser uma alternativa viável de solução, apesar de sobrecarregar as funções do gestor escolar com mais uma demanda de arrecadar fundos para a manutenção escolar, o que a princípio não é a sua função e sim a do estado.

Outra vantagem dessa abordagem para o contorno da situação financeira é aproximar os servidores e comunidade escolar da gestão financeira da escola, fazendo deles atores, das melhorias da escola e com isso, da melhoria do processo de ensino e aprendizagem.

Foram levantadas três ações propositivas com o objetivo de enfrentar a restrição financeira da escola em colaboração com os funcionários, comunidade escolar e equipe gestora, no intuito de promover uma gestão democrática dos recursos financeiros.

A primeira proposta é uma capacitação / conscientização dos servidores a respeito da gestão financeira da escola; a segunda, a elaboração de um orçamento escolar e, finalmente, a criação de um calendário de festividades com vistas a arrecadar fundos para objetivos específicos da escola, aumentando a sua autonomia financeira, conforme Quadro 13 .

Quadro 13 – Dados da pesquisa e ações propositivas

Dados de pesquisa	Ação propositiva
Desconhecimento e desinteresse da gestão financeira pelos servidores e pela comunidade escolar	Promover capacitação com o intuito de conscientizar os servidores e a comunidade da importância da participação na gestão financeira e na preservação do patrimônio escolar.
Altos gastos com a manutenção escolar, que deve ser realizada periodicamente com o objetivo de preservar e não reformar	Elaboração de um orçamento escolar, elencando as prioridades da escola.
A falta de recursos financeiros para atender a todas as demandas da escola com vistas à melhoria da manutenção e do processo de ensino e aprendizagem	Elaboração de calendário de eventos para arrecadação de fundos para objetivos preestabelecidos não contemplados no orçamento escolar.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

As ações elencadas nesse PAE buscam alcançar um dos objetivos específicos desta pesquisa, que é propor um planejamento orçamentário dos recursos de manutenção e custeio da escola em estudo, promovendo a maior participação da comunidade escolar. Com base nesses esclarecimentos, passa-se ao detalhamento das ações propositivas na próxima seção.

4.1 PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

O plano educacional derivado desta pesquisa é dividido em três segmentos; cada qual busca elencar ações que visam responder às demandas trazidas pela pesquisa de campo realizada.

Dentre tais achados, foi detectada a falta de conhecimento a respeito da gestão financeira escolar. Buscando esclarecer e dar conhecimento a respeito de tal temática, propõe-se uma capacitação para a comunidade escolar. Tal ação foi sugerida por uma professora, em entrevista:

Uma das coisas que a gente sente muito aqui, os pais aqui da comunidade não participam muito, não eles não têm muita noção do que a escola realmente precisa. Parece que falta até uma motivação eu não sei, eles ficam muito desligados, mas isso, é de uma forma geral na sociedade hoje, porque eles jogam as coisas para a escola e não querem assumir as responsabilidades. Também a falta de entendimento de como funciona uma escola, do que é necessário. Falta isso, precisa haver maior compreensão sobre isso. Por parte de toda a comunidade. Tem muitas pessoas que criticam, mas não entendem como funciona a escola. E quando você fala como funciona a escola, as verbas e tudo, eles têm outra visão completamente fora da realidade. Falta muito nesta questão, deles compreenderem como isto funciona. (PEB 1, entrevista realizada em 28/06/2019).

Outra ação baseada na pesquisa realizada, mais especificamente na utilização do sistema ABC, foi a necessidade de realizar um orçamento anual dos gastos da escola para os recursos de manutenção e custeio, PDDE consolidado e RDA.

O estado é o responsável pelo provimento da receita financeira da escola e, justificado pela crise financeira, não está realizando-a de forma a satisfazer as necessidades da escola. Tendo em vista que, os entrevistados se mostraram favoráveis à arrecadação de recursos via RDA, a última etapa do PAE será a realização de um calendário de festividades a ser desenvolvido com a comunidade escolar para arrecadação de recursos financeiros para

complementar as receitas das escolas. Reitera-se que, mesmo não sendo a função da gestão escolar e da comunidade realizar a captação de recursos, essa ação auxiliaria na aproximação entre servidores e comunidade escolar e promove a autonomia dos recursos arrecadados.

As ações descritas estão sistematizadas na ferramenta administrativa conhecida por 5W2H em que os cinco “W” significam *what*, *why*, *were*, *when* e *who* que respectivamente são: O quê? Por quê? Onde? Por que será feito? E quem? Já os “h” *how* e *how much* que são como e quando, que é útil para organizar as atividades propostas, de forma clara e objetiva, mas sem faltar nenhuma informação para a administração escolar possa aplicar o PAE. Está é uma ferramenta comumente utilizada na administração para a organização de eventos.

Quadro 14 – Ações a serem executadas pela equipe gestora

<i>What</i>	<i>Why</i>	<i>Were</i>	<i>When</i>	<i>Who</i>	<i>How</i>	<i>How much</i>
O quê?	Por quê?	Onde?	Por que será feito	Quem?	Como?	Quanto?
Capacitação dos servidores e comunidade	Conscientizar os atores escolares da gestão financeira da escola	Na escola	Porque os atores da escola estão desinteressados da gestão financeira da escola.	O gestor da escola	Na forma de capacitações aos servidores durante as atividades de modulo II e facultativo à comunidade durante a reunião de pais.	Dias pedagógicos no início do ano, atividades de modulo II reservados a cada início de ano letivo destinado a preparação do ano e nas reuniões de responsáveis
Orçamento escolar	Organizar os custos da escola e propor, de forma democrática, a alocação dos recursos.	Na escola	Por que os custos da escola não são previstos com antecedência.	Membros das comissões e comunidade em geral	Na forma de uma assembleia da Caixa Escolar.	Março de 2020 na abertura do orçamento estadual.
Calendário de Eventos	Arrecadar recursos para o RDA da escola melhorando a sua autonomia financeira.	Na escola	Promover maior autonomia financeira da escola.	Equipe gestora da escola	Será feito conjuntamente com a elaboração do calendário da escola.	Após a publicação do calendário letivo, no diário oficial de MG durante a elaboração do calendário escolar.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

A utilização da metodologia 5W2H permite organizar as ações a serem realizadas facilitando a administração do trabalho planejado.

4.2 DETALHAMENTO DA PROPOSIÇÃO

4.2.1 Capacitação da comunidade e conscientização

A capacitação da comunidade escolar foi a estratégia mencionada em uma das entrevistas com o propósito de motivar, capacitar e conscientizar os atores escolares da importância da gestão financeira, a ser realizada de forma participativa. Concordando com a entrevistada, essa ação visa promover o interesse da comunidade escolar pela gestão financeira da escola, bem como apresentar a forma como ela é realizada, visto que não se motiva algo desconhecido ou tampouco se conscientiza. Por isso, a primeira atividade do PAE deve ser uma capacitação para promover o conhecimento e o interesse dos envolvidos na escola a respeito da gestão financeira dela.

As capacitações deverão ser realizadas para os servidores durante as reuniões escolares (dias escolares no início do ano letivos, destinados à preparação do início do ano) e para os pais e os responsáveis, durante as reuniões de pais. Essas capacitações serão estruturadas em três módulos, ministradas pelo gestor: importância das comissões; atividades e funções das comissões; e atividades práticas destinadas ao monitoramento da capacitação, conforme Quadro 15. Nelas, todos terão oportunidades de testar os conhecimentos na prática.

Quadro 15 - Capacitação com a comunidade

Módulos	Duração	Atividades
Importância das comissões	40'	Descrever a importância da gestão democrática na escola segundo Oliveira e Toschi (2004) e Martins (2002) Fonseca.
Atividades e funções das comissões	40'	Apresentar a legislação do assunto, estatuto da Caixa Escolar, Resolução SEE Nº 4.188/2019 (MINAS GERAIS, 2019c).
Atividade prática	40'	Os participantes da capacitação serão divididos em quatro grupos. Cada grupo receberá um caso verídico passado pela escola em que a comissão foi utilizada para deliberação (os nomes nos casos serão alterados para preservar o sigilo) e em grupo devem desenvolver uma reunião para deliberação do caso e apresentar aos outros grupos. No final de cada apresentação, o gestor apresentará como o caso foi deliberado à época para debate de qual seria a melhor deliberação.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

O primeiro módulo se destina a apresentar as comissões (licitação, colegiado escolar e conselho fiscal) e as suas atribuições; e poderes de cada comissão. O segundo módulo apresentará as atividades das comissões, a periodicidade das reuniões, a função de cada membro, o período de renovação, com o objetivo de compreenderem o funcionamento das comissões para que os servidores e a comunidade percebam o receio de participarem das comissões ou de não saberem exercer o seu papel.

Por fim, será elaborada uma atividade prática para cada comissão com problemas verídicos selecionados a partir dos mais comuns da escola, para cada comissão resolver da forma correta e conhecer plenamente as responsabilidades e funções de cada uma e a capacidade de colaborar com a solução de problemas da escola. O trabalho prático tem por objetivo promover maior vivência das situações do cotidiano e, assim, pode dar mais segurança aos aprendizes.

4.2.2 Orçamento anual da escola

O orçamento anual é uma das formas de organizar os recursos da escola. Ele deve ser elaborado com o colegiado e, como é requisito para o uso dos recursos do PDDE que serão ampliados para todos os outros, faz com que o orçamento seja democrático e promove o protagonismo da comunidade.

No início do ano escolar devem ser apresentados os saldos do ano anterior, os gastos do ano anterior e a previsão das receitas para o corrente ano. A partir desse demonstrativo são levantadas as necessidades da escola e elaborado um orçamento dos gastos, por meio de um questionário a ser aplicada no mínimo a dois servidores de cada cargo. Os entrevistados são: os professores, divididos em regentes de aulas, regente de turmas e em outras funções do PEB; dois alunos de cada turma e dois responsáveis de alunos de cada turma. Esse recorte contempla todos os cargos representativos do colegiado escolar.

As despesas obrigatórias como telefone, alarme, internet, gás de cozinha, alimentos, materiais de limpeza, escritório e esportivos necessários ao funcionamento da escola já estarão no orçamento, visto que a escola não funciona sem esses recursos.

Após a aplicação do questionário, a equipe responsável pelo orçamento analisará os itens classificando-os em: estritamente necessário, necessário e assim por diante, segundo o Quadro 16, acompanhado da estimativa de custo para verificar a possibilidade de cada aquisição (se os recursos financeiros serão suficientes para todas as compras, caso não seja a compra estará condicionada aos recursos do RDA no calendário de festividades).

Quadro 16 - Modelo de questionário a ser aplicado para elaboração do orçamento

Perguntas	Respostas
Item a ser comprado. O que se deve comprar?	Descrição do produto. Descrever o produto a ser adquirido para ser utilizado na cotação de preços.
Quando deve ser comprado?	Periodicidade da compra (mensal, semestral ou anual)
Quanto devem ser comprados?	Quantidade a ser comprada
Qual o impacto financeiro da compra?	Estimativa de custo anual.
Qual a real necessidade da compra?	Estritamente necessário, necessário, seria bom comprar somente em caso de sobra de recursos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Também serão separados os itens que podem ser adquiridos com recursos de outras verbas, que não seja a manutenção e custeio, nem o PDDE manutenção, ou seja, ações agregadas do PDDE ou outra fonte de recursos como termos de compromisso da SEE, diferente do termo de manutenção e custeio.

Dessa forma, preservam-se mais recursos financeiros das verbas com autonomia alocativa dos recursos, como o termo de compromisso de manutenção e custeio e o PDDE consolidado, que podem ser utilizados em uma gama maior de produtos.

4.2.3 Calendário de eventos

O calendário de eventos é uma forma de arrecadar fundos para a escola e ao mesmo tempo, aumentar a autonomia financeira e a participação da comunidade na gestão financeira e na alocação dos recursos. Isso porque os recursos arrecadados diretamente na escola formam o RDA, o qual o gestor da Caixa Escolar tem total autonomia alocativa deles e de decidir se são do tipo capital ou custeio, como visto no item 1.5 deste trabalho, nas resoluções SEE nº 3670 de outubro de 2017, SEE nº 3741 de maio de 2018 SEE nº 3856 de julho de 2018 e SEE nº 4144 de junho de 2019.

Após a aprovação do calendário escolar proposto pela SEE e uma reunião com as comissões (colegiado escolar e comissão de licitação), será elaborado um calendário de eventos para arrecadação de recursos, de modo que ele possa ser inserido no PPP da escola, como rege a resolução. Os servidores que participarem das comissões nas suas reuniões ordinárias de início de ano terão abatidas as horas de modulo II não coletivo. Essas horas são aquelas às quais os servidores devem trabalhar na escola em atividades, sem a presença de alunos e sem a necessidade de serem atividades coletivas com outros professores.

Após a elaboração do orçamento no item 3.2.2, para organizar os gastos da escola, os itens sem recursos destinados no orçamento, ou seja, aqueles que não foram contemplados por falta de recursos, serão destinados ao calendário de eventos para a arrecadação necessária à sua aquisição por meio do RDA.

O RDA utilizado será captado com a festividade na escola, de acordo com o calendário a ser organizado. Para cada item, deve haver uma festividade proporcional ao custo do item selecionado. As atividades mais lucrativas, como festa junina, em que muitos produtos são vendidos, serão dedicadas aos itens mais caros e os mais baratos a atividades menos rentáveis que não ocorrem para todos os alunos da escola, desta forma os itens não contemplados no orçamento serão distribuídos pelas festividades de acordo com a rentabilidade de cada evento, fazendo com que as receitas das festividades estejam relacionadas ao custo dos itens. A experiência dos lucros obtidos nas festividades anteriores (prestação de contas do RDA) será utilizada para a mensuração das receitas dessas atividades e, assim, serve de parâmetro para saber quais itens podem ser comprados com a renda arrecadada em cada festividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação, especificamente a gestão escolar concernente à manutenção e ao custeio das unidades educacionais, é uma área que tem sido afetada pela crise financeira que acomete o país porque ela depende de repasses de recursos tanto da esfera estadual quanto da federal. Essa gestão é realizada pela Caixa Escolar, presidida pelo diretor da escola.

O objetivo principal desta pesquisa foi analisar e propor possibilidades à gestão para fazer frente, à redução dos recursos financeiros disponibilizados para a ação principal da escola, considerando a autonomia financeira da unidade escolar. Assim, a pesquisa visou a avaliar a possibilidade e, em caso afirmativo, como poderia ocorrer a adaptação dos recursos vinculados transferidos à escola para atender as suas necessidades de manutenção e custeio.

A questão da pesquisa constituiu-se em: como o gestor poderá otimizar os recursos recebidos pela escola, organizando os seus gastos de forma a conciliar os projetos da SEE e do PDDE as necessidades da escola? Isto é, se e como os projetos e os respectivos fomentos, oriundos da SEE e do FNDE poderiam ser redefinidos a propósito do que prevê o PPP da escola, com a sua necessidade de manutenção e com os seus objetivos, sem prejuízo, por óbvio, dos fins originais dos recursos vinculados. E que a escola já realiza esta adaptação, sem um objetivo específico, o que será proposto no PAE.

O caso de gestão abordado nesta dissertação tratou da gestão financeira de uma escola do interior de MG com vistas a aperfeiçoar a utilização dos recursos que chegam à unidade, em um contexto em que os recursos estão escassos. Neste contexto, foi avaliada a possibilidade de adaptação dos recursos vinculados e transferidos para a escola verificando se eles podem ser redefinidos a propósito do PPP da escola. Tal alternativa poderia suprir a necessidade de manutenção da escola sem prejuízo, por óbvio, dos fins originais dos recursos vinculados, ou seja, pode-se adaptá-los vinculados de forma a gerar economia para a manutenção e até mesmo utilizá-los para esse fim sem descaracterizar seus objetivos.

Nas análises dos dados da pesquisa ficou evidenciada a possibilidade dessa adaptação, porém não foi suficiente para suprir toda a necessidade de manutenção da escola, visto que recursos federais superiores ao do PDDE manutenção foram utilizados na manutenção predial, como podemos observar no sistema de custeio aplicado, e não foram suficientes como evidenciado pelas entrevistas. Verificou-se assim que mesmo utilizando recursos de diversas fontes para a manutenção, nem toda a demanda foi atendida. Tendo em vista tal necessidade de recurso para a manutenção da escola estudada, foi proposto no PAE ações para aprimorar a

gestão financeira e a arrecadação de recursos por meio do RDA que, embora não seja função do gestor nem da escola, foi identificada na pesquisa como uma solução, tendo em vista a demora na recuperação financeira, além da possibilidade de autonomia alocativa dos recursos e como meio de manutenção do funcionamento da escola.

Outro achado importante desta pesquisa foi o de que muitos problemas poderiam ser evitados se houvesse maior participação da comunidade escolar nas tomadas de decisão no que se refere à gestão financeira. Ressalte-se que a pesquisa tomou como pressuposto que a baixa participação pode ser compreendida pelo fato de que a análise dos dados demonstrou a falta de conhecimentos dos entrevistados a respeito da gestão dos recursos escolares. Assim, no intuito de capacitar e motivar os servidores da escola, foi proposto no PAE ações de capacitação para toda a comunidade escolar.

Os dados sugerem que a vinculação de recursos financeiros limita a autonomia pedagógica da escola, pois eles demonstraram estar fortemente ligados à gestão pedagógica do estado. Assim, a descentralização dos recursos financeiros para as escolas não garante a sua autonomia, visto que os recursos são fortemente vinculados aos objetivos do Estado. Desse modo, não cabe ao gestor escolar ou à comunidade contar com os recursos financeiros para os seus objetivos específicos, salvo com os recursos do RDA.

Vale dizer que, mesmo o autor desta pesquisa sendo contrário à responsabilidade que se impõe ao gestor e à comunidade escolar de ter que arrecadar recursos para a manutenção da escola, com base nos resultados encontrados, essa foi uma alternativa viável. Isto é, a utilização do RDA com vistas a amenizar a falta de recursos, e, portanto, de aumentar a autonomia da gestão escolar para alocar os recursos da forma que melhor convier à escola, com o consentimento do conselho escolar.

Diante dos resultados apresentados, considera-se que os objetivos propostos nesta pesquisa foram atingidos.

Essa pesquisa não teve como objetivo esgotar o assunto concernente à gestão financeira e a autonomia escolar. No entanto, acredita-se que os resultados obtidos podem ser úteis para que outras unidades escolares possam se inspirar nas propostas apresentadas e otimizar a própria gestão adaptando-as às suas especificidades.

Além disso, outros estudos com novas propostas, baseadas em sugestões e reflexões dos envolvidos em colaboração, são oportunos para que gestão financeira escolar possa ser cada vez mais eficaz e eficiente no sentido de promover melhores condições de ensino e aprendizagem, atendendo, assim, a sua principal missão.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; PERONI, V. Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n98/a13v2898.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2008.
- AGUIAR, M. A. S. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? Dossiê Federalismo. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 29-39, jun. 2005.
- ANDRÉ, M. O que é Um Estudo de Caso Qualitativo em Educação? **Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 22, n. 40, p. 95-103, jul./dez. 2013.
- BARROSO, J. **O estudo da Escola**. Porto: Porto Ed., 1996.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 248, p. 27833, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/12/1996&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=289>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr. 2019.
- BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 19, de 21 de maio de 2013. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal da educação básica, com matrículas de alunos público alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular, que tenham sido contempladas com salas de recursos multifuncionais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 97, p. 17, 22 maio 2013. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=17&data=22/05/2013>. Acesso em: 27 set. 2018.
- BRASIL. Resolução nº 5, de 25 de outubro de 2016. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades complementares de acompanhamento pedagógico, em conformidade com o Programa Novo Mais Educação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 206, p. 14, 26 out. 2016a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/10/2016&jornal=1&pagina=14&totalArquivos=160>. Acesso em: 30 set. 2018.
- BRASIL. Resolução FNDE/CD nº 4, de 25 de outubro de 2016. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a

escolas públicas estaduais e do Distrito Federal, a fim de apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras, em conformidade com o Programa Ensino Médio Inovador. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 206, p. 12, 26 out. 2016b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/novembro-2016-pdf/50321-resolucao-n4-pdf/file>. Acesso em: 27 set. 2018

BRASIL Resolução nº 7, de 22 de março de 2018. Autoriza a destinação de recursos financeiros para cobertura de despesas de custeio, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, às unidades escolares públicas municipais, estaduais e distritais que possuam estudantes matriculados no 1º ano ou no 2º ano do ensino fundamental regular, por intermédio de suas Unidades Executoras Próprias - UEx, a fim de garantir apoio adicional ao processo de alfabetização, no que se refere à leitura, escrita e matemática, no âmbito do Programa Mais Alfabetização. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 57, p. 13, 23 mar. 2018. Disponível em: http://portal.imprensa nacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/7712467/do1-2018-03-23-resolucao-no-7-de-22-de-marco-de-2018-7712463. Acesso em: 30 set. 2018.

BURGOS, M. B.; CANEGAL, A. C. Diretores Escolares em um Contexto de Reforma da Educação. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 1. n. 1, p. 14-36, 2011.

CARMO, L. P. F.; SILVA, L. M. Custeio Baseado em Atividades (ABC) Aplicado ao Setor Público: Estudo de Caso no Colégio Militar do Rio de Janeiro (CMRJ). **Revista Uniabeu**, Belford Roxo, v. 4 n. 6, p. 161-181, 2011.

CARVALHO, E. O. H.; FARIA, G. Z.; RIANI, F. A. A Gestão Financeira das Caixas Escolares da Superintendência Regional de Ensino de Ituitaba (MG). In: CUNHA E MELO, M. P. *et al.* **Casos de gestão**: políticas e situações do cotidiano educacional brasileiro. Juiz de Fora, MG: FADEPE, 2013. p. 91-96. Disponível em: http://mestrado.caedufff.net/wp-content/uploads/2015/03/PPGP_2013_Casos_de_Gestao.pdf. Acesso em: 05 abr. 2019.

CORREA, B. C. E.; GARCIA, T. O. (org.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Editora Xamã, 2008.

CROZATTI, J. *et al.* O custo ABC e o resultado econômico da escola pública como critério para avaliação de desempenho da gestão da educação: uma consideração sobre o efeito do IDEB no custo e no lucro econômico. RIGC, [s.l.], v. 10, n. 20, jun./dez. 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4394826/mod_resource/content/1/Crozatti%2C%20J%3B%20Silveira%2C%20A.%20S.%20%3B%20Pereira%2C%20D.%20G.%20%3B%20Ferreira%2C%20T.%20S.%20%282012%29.%20O%20custo%20ABC%20e%20o%20resultado%20econ%C3%B4mico%20da%20escola%20p%C3%BAblica%20como%20crit%C3%A9rio%20para%20avalia%C3%A7%C3%A3o....pdf. Acesso em: 05 maio 2019.

DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, ed. especial, p. 921-946, out. 2007.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139-154, mar. 2002.

DUTRA, S. C. P. **Análise da Execução financeira das Caixas Escolares da SRE de Nova Era – Minas Gerais**. 2015. 135 f. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação/CAEd, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015. Disponível em: <http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2016/06/SILVANIA-CALDEIRA-PACHECO-DUTRA.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.

ESCOLA ESTADUAL ALEIXO JOSÉ. **Estatuto da Caixa Escolar**. Passos, 2018.

FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. E.; OLIVEIRA, J. F. (org.) **Escolas Gerenciadas**. Planos de Desenvolvimento e projetos políticos – pedagógicos em debate Goiânia: Editora da UCG, 2004.

FREITAS, D. N. T. *et al.* PDE: Evidências do município de Dourados *In*: FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. E.; OLIVEIRA, J. F.; (org.) **Escolas Gerenciadas**: Planos de Desenvolvimento e projetos políticos – pedagógicos em debate Goiânia: Editora da UCG, 2004. p. 55-79.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, B. N. *et al.* Comparativo entre o custeio por absorção, custeio variável e o custeio ABC em uma escola estadual. *In*: Congresso Brasileiro de Custos, 21., 2014, Natal. **Anais [...]**. Natal: Associação Brasileira de Custos, 2014. p. 1-16. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/3773/3774>. Acesso em: 10 ago. 2019.

MARTINS, A. M. Autonomia e Educação: A trajetória de um conceito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 207-232, mar./2002.

MAUAD, L. G. A.; PAMPLONA E. O. O custeio Abc em empresas de serviços: características observadas na implantação em uma empresa do setor. **Congresso Brasileiro de Custos**, 9., 2002, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Associação Brasileira de Custos, 2002. p. 1-17. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/2636/2636>. Acesso em: 08 ago. 2019.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 24. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018.

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.085, de 08 de abril de 2009. Dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino, para fins de sistematização das normas e regulamentos pertinentes. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: cad. 1, Belo Horizonte, p. 1, 09 abr. 2009a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45085&comp=&ano=2009>. Acesso em: 09 maio 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Educação. Resolução SEE nº 1.346, de 08 de junho de 2009. Regulamenta o disposto no Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009, que dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: cad. 1, Belo Horizonte, p. 34, 09 jun. 2009b. Disponível em: <http://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/RESOLU%C3%87AO%20SEE%201.346-2009-REVOGADA%20PELA%202245-2012.pdf>. Acesso em: 30 set 2019.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.101, de 05 de dezembro de 2016. Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: cad. 1, ed. especial, Belo Horizonte, n. 220, p. 1, 05 dez. 2016. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2016&num=47101&tipo=DEC>. Acesso em: 14 abr. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Diretoria de Controle Externo do Estado. **Relatório portaria nº 80/pres./2017**. Belo Horizonte: TCE/MG, 2017a. Disponível em: [http://www.tce.mg.gov.br/IMG/2017/Sintese%20Relatorio%20-%20Portaria%2080%20\(Versao%20Final\).pdf](http://www.tce.mg.gov.br/IMG/2017/Sintese%20Relatorio%20-%20Portaria%2080%20(Versao%20Final).pdf). Acesso em: 30 maio 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017. Regulamenta o disposto no Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009, que dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: cad. 1, Belo Horizonte, n. 240, p. 68, 29 dez. 2017b. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/193339?paginaCorrente=01&posicaoPagCorrente=193272&linkBase=http%3A%2F%2Fjornal.iof.mg.gov.br%3A80%2Fxmlui%2Fhandle%2F123456789%2F&totalPaginas=96&paginaDestino=68&indice=0>. Acesso em: 15 nov. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Na ponta do Lápis**: Infraestrutura das unidades escolares públicas de ensino fundamental de Minas Gerais. Relatório Técnico de Engenharia. Belo Horizonte: TCE/MG, 2018a. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2018/Relatorio%20Na%20Ponta%20Do%20Lapis%20DFME.pdf>. Acesso em: 09 out. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Educação. Resolução SEE nº 3.856, de 17 de julho de 2018. Altera a Resolução SEE nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017, que regulamenta o disposto no Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009, que dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: cad. 1, Belo Horizonte, ano 126, n. 131, p. 33, 18 jul. 2018b. Disponível em: <http://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/?dataJornal=2018-07-18#caderno-jornal>. Acesso em: 15 nov. 2018.

MINAS GERAIS. Governo de Minas Gerais. **Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores**. [2018c]. Disponível em: <http://escoladeformacao.educacao.mg.gov.br> Acesso em: 15 set. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Manual: Visão Geral Na Ponta do Lápis - Módulo Público**. 1.0. Belo Horizonte: TCE/MG, [2019a]. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/napontadolapis/site/ManualVisaoGeralPublico.pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Governo de Minas Gerais. **Sistema de Transferência de Recursos Financeiros para as Escolas**. [2019b]. Disponível em: <http://www.plano.termocompromisso.educacao.mg.gov.br/index.php>. Acesso em: 09 set. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Educação. **Resolução SEE nº 4.188, de 26 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Assembleia Escolar e sobre a estrutura, funcionamento e processo de eleição dos membros do Colegiado Escolar na rede estadual de ensino de Minas Gerais. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: cad. 1, Belo Horizonte, ano 127, n. 164, p. 42, 24 ago. 2019c. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/223130>. Acesso em: 15 maio 2020.

MURANAKA, M. A. S.; MINTO, C. A. Organização de Educação Escolar. In: OLIVEIRA; R. P.; ADRIÃO; T. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: Análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Editora Xamã, 2007. p.43-62.

NETO, A. C.; ALMEIDA, M. D. Educação e Gestão Descentralizada: Conselho Diretor; Caixa Escolar; Projeto Político - Pedagógico. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 35-46, fev./jun. 2000. Disponível em: https://educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit5/educacao_e_gestao_descentralizada.pdf. Acesso em: 21 jun. 2018.

NEUBAUER, R.; SILVEIRA, G. T. **Impasses e alternativas de política educacional para a América Latina**: Gestão dos sistemas escolares - quais caminhos perseguir? São Paulo: IFHC, Ceplan, 2008. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/PDF/Publicacao_272_em_13_05_2008_12_37_49.pdf. Acesso em: 05 abr. 2018.

OLIVEIRA, I. G. S. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos **Rev. Ciênc. Admin.**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 131-162, jan./jun. 2015.

OLIVEIRA, R. C.; TEIXEIRA, B. B. Descentralização e gestão do ensino nos programas PDE Escola e Mais Educação. **RBPAE**, [s.l.], v. 31, n. 2, p. 293-312, maio/ago. 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/54557>. Acesso em: 08 jun. 2018.

OLIVEIRA, R. C.; TEIXEIRA, B. B. Ainda como as paralelas: planos educacionais eu planejamento nas escolas. **Caderno de Educação**, Pelotas, ed. 56, p. 27-45, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/view/8360/7514>. Acesso em: 08 set. 2019.

OLIVEIRA; R. P.; ADRIÃO; T. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Editora Xamã, 2007. p.1-143

PARO, V. H. Estrutura de Escola e Educação como prática Democrática *In*: CORREA, B. C.; GARCIA T. O. (org.) **Políticas educacionais e Organização do Trabalho na Escola**. São Paulo Editora Xamã 2008 p. 9-36.

PEREGRINO, M. **Desigualdade numa escola em mudança**: Trajetórias e embates na escolarização pública de jovens pobres. 2006. 336 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006. Disponível em: <http://www.emdialogo.uff.br/sites/default/files/peregrinot2006.pdf>. Acesso em: 08 maio 2019.

PINTO, J. M. R. O custo de uma educação de qualidade *In*: CORREA, B. C. E; GARCIA, T. O. (org.) **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Editora Xamã, 2008. p. 57-59.

QEDU (Brasil). **Use dados. Transforme a educação**. [2019]. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/>. Acesso em: 01 jan. 2019.

RIANI, F. A. **Finanças públicas**. Juiz de Fora: NGIME/UFJF, 2014. (Administração Pública Legal, v. 2).

SALES, A. M. **A Influência do ATB/Auxiliar da área financeira na gestão das escolas estaduais da SRE/UBÁ**. 2017.182 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação/CAEd, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

SANTOS, W. J. L.; PADRONES K. G. A. Método de Custeio Baseado em Atividades para Educação Básica: uma proposta de aplicação. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 22., 2015, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: Associação Brasileira de Custos, 2015. p. 1-15. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/3969/3970>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SILVA, M. A. Autonomia Escolar Ressignificada pelo Banco Mundial e sua Materialização no PDE. *In*: TOSCHI, M. S., OLIVEIRA, J. F. (org.). **Escolas Gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: UCG, 2004. p. 101-141.

VELOSO, G. M. *et al.* Programa de Apoio às Inovações Educacionais (PAIE): Uma Proposta de Descentralização da Gestão Escolar em Minas Gerais. *In*: TOSCHI, M. S., OLIVEIRA, J. F. (org.). **Escolas Gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: UCG, 2004. p. 81-98.

APÊNDICE A - Roteiro da entrevista

Entrevista com os servidores da Escola Estadual Aleixo José

1 Perfil do entrevistado

- 1 Qual a sua formação acadêmica (maior titulação e área do conhecimento)?
- 2 Qual o seu cargo e função na escola?
- 3 Você é efetivo ou designado?
- 4 Há quanto tempo você trabalha na escola? E no estado de MG?
- 5 Trabalha ou já trabalhou em outra escola do estado? E em outras escolas, municipais e/ou particulares?
- 6 Tem ou já teve outro emprego fora do estado?

2 Gestão democrática e autonomia financeira da escola

- 7 Para você, o que é uma gestão democrática? Dentro dessa concepção, você avalia que esta escola a realiza?
- 8 Para você, o que é autonomia escolar? Esta escola lhe parece autônoma nesse sentido?
- 9 Você conhece a situação financeira da escola? Qual é?
- 10 Você conhece as fontes de fomento da escola? Supõe o montante de recursos que é administrado anualmente para as atividades escolares?
- 11 Na sua concepção, os recursos financeiros da escola são bem aproveitados?
- 12 Em sua opinião, como a escola poderia economizar recursos em algumas ações, sem prejuízos às atividades pedagógicas, para investir em outras áreas igualmente importantes?
- 13 Você sabe como a escola realiza as suas compras?
- 14 Qual a sua percepção a respeito da evolução financeira da escola nos últimos anos?
- 15 Você participa de alguma comissão representativa da escola (colegiado escolar, comissão de licitação, comissão de avaliação de desempenho, conselho fiscal)? Caso positivo, relate a sua experiência. Caso negativo: essas comissões funcionam bem na escola? São realmente úteis para a gestão da escola?

16 Quais ações a comunidade escolar poderia tomar, no sentido de melhorar a gestão democrática e garantir, ou ampliar, a sua autonomia na execução dos recursos financeiros?

3 Rotina de trabalho / sugestões

17 Quais recursos você utiliza para realizar suas funções? Existem recursos em níveis satisfatórios? Existe desperdício?

18 Quais recursos ou materiais você gostaria de ter para realizar as suas funções?

19 Como a estrutura física do prédio e os equipamentos que existem na escola contribuem para o seu trabalho? Como é o estado de conservação desses materiais?

20 Em sua opinião, quais ações poderiam contribuir para amenizar a crise financeira da escola?

21 Quais projetos do PDDE e/ou ações agregadas resultam em bens e/ou instrumentos para o seu trabalho?

22 Existe algum projeto da escola que fornece recursos e ou materiais que possam ser utilizados de modo a reduzir os gastos da escola?

23 A que você atribuiria o maior problema (ou desvantagem) e a solução mais bem implementada na atual gestão dos recursos da escola?

APÊNDICE B - Termo de Livre Consentimento

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr(a) está sendo convidado/convidada como voluntário/voluntária a participar da pesquisa **“AUTONOMIA FINANCEIRA EM UMA ESCOLA PÚBLICA DE MINAS GERAIS EM CONDIÇÕES DE RESTRIÇÃO FINANCEIRA”**. Nesta pesquisa, serão analisadas alternativas para a falta de recursos financeiros no âmbito de uma escola pública de educação básica. O motivo que nos leva a estudar é a crise financeira do estado, que afeta os recursos para as escolas.

Para esta pesquisa, adotaremos o procedimento de entrevista. A pesquisa contribuirá para que as escolas tenham alternativas à restrição financeira.

Para participar deste estudo, o(a) Sr(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. O(A) Sr(a) terá o esclarecimento a respeito do estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar o seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o(a) Sr(a) é atendido/atendida pelo pesquisador, que tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(A) Sr(a) não será identificado/identificada em nenhuma publicação que possa resultar. O pesquisador tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo à legislação brasileira, utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, e a outra será fornecida ao/à Sr(a). Os dados e os instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados.

O(A) Sr(a) concorda que o material coletado possa ser utilizado em outros projetos do **Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora**, sendo **assegurado que sua identidade será tratada com padrões profissionais de sigilo**, atendendo à legislação brasileira, utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos?

() Sim ou () Não

Caso a sua manifestação seja positiva, esta autorização poderá ser retirada a qualquer momento sem qualquer prejuízo.

Eu, _____, portador(a) do documento de Identidade _____ fui informado/informada dos objetivos da pesquisa **AUTONOMIA FINANCEIRA EM UMA ESCOLA PÚBLICA DE MINAS GERAIS EM CONDIÇÕES DE RESTRIÇÃO FINANCEIRA**, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar a minha decisão de participar se assim, eu desejar.

Declaro que concordo em participar desta pesquisa. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Passos, _____ de _____ de 20__ .

NomeAssinatura do participante

Data

Nome	Assinatura do pesquisador	Data
------	---------------------------	------

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar:

Nome do Pesquisador Responsável: Bruno Correa Francisco

Endereço: Rua Governador Valadares, 429

CEP: 37901-356 / Passos – MG

Fone: (35) 998034581

E-mail: brunocorreafrancisco@hotmail.com

ANEXO A - Termo de manutenção e custeio



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
TERMO DE COMPROMISSO Nº **862767 / 2017** - PLANO DE TRABALHO Nº **8347** Nº SIAFI **546559**, QUE ENTRE SI CELEBRAM O
ESTADO DE MINAS GERAIS, POR INTERMÉDIO DE SUA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E A CAIXA ESCOLAR **CAIXA ESCOLAR**
PASSOS - 27º SRE

O Estado de Minas Gerais, por intermédio de sua Secretaria de Educação, CNPJ nº [REDACTED] representada por seu(a) Secretário(a) **Macaé Maria Evaristo dos Santos**, nos termos da Delegação de Competência publicada no Minas Gerais de **20/03/2018**, e a Caixa Escolar **CAIXA ESCOLAR** [REDACTED] CNPJ nº [REDACTED] representada por seu(a) presidente [REDACTED] CI nº [REDACTED] CPF nº [REDACTED] resolvem celebrar este Termo de Compromisso, mediante as seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA - Objetiva o presente instrumento repassar à Caixa Escolar, recursos financeiros para **MANUTENÇÃO, CUSTEIO E CONSERVAÇÃO DA UNIDADE ESCOLAR**.

CLÁUSULA SEGUNDA - O ESTADO/SECRETARIA se obriga:

a) repassar os recursos financeiros previstos neste Termo; b) acompanhar e orientar a execução; c) analisar, por intermédio da Superintendência Regional de Ensino, a prestação de contas dos recursos repassados.

CLÁUSULA TERCEIRA - A Caixa Escolar se obriga:

a) utilizar os recursos financeiros repassados e seus rendimentos de aplicações financeiras de acordo com o previsto no Plano de Trabalho, parte integrante deste Termo;
b) cumprir o objeto deste Termo;
c) prestar contas à Superintendência Regional de Ensino no prazo estipulado na Cláusula Quinta deste Termo e de acordo com as normas estabelecidas pela Superintendência de Planejamento e Finanças da SECRETARIA, constantes em Manual específico.

CLÁUSULA QUARTA - O valor total deste instrumento jurídico, a ser depositado no Banco **BRASIL**, nº **001**, Agência [REDACTED] Conta nº [REDACTED] é de **R\$ 45.792,50 (QUARENTA E CINCO MIL E SETECENTOS E NOVENTA E DOIS REAIS E CINQUENTA CENTAVOS)**, à conta da(s) dotação(es) orçamentária(s) constantes no Plano de Trabalho, parte integrante deste Termo, e de acordo com o(s) seguinte(s) elemento(s) de despesa(s): Despesas Correntes (335043): R\$45.792,50

CLÁUSULA QUINTA - Este Termo vigorará da data de sua assinatura até 31/08/2018, devendo a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos ser entregue pela Caixa Escolar à Superintendência Regional de Ensino de sua jurisdição, no máximo até 30 (trinta) dias após o término da vigência.

CLÁUSULA SEXTA - Por acordo entre as partes, este Termo poderá sofrer alterações quanto à sua vigência e metas, mediante a celebração de termo aditivo, coerentes com o Plano de Trabalho, devendo ainda a alteração ser aprovada pela Unidade Gerenciadora do Projeto.

SUBCLÁUSULA ÚNICA - O aditamento de prazo deverá ser justificado e solicitado com antecedência mínima de 30 (trinta) dias do término da vigência estabelecida na Cláusula Quinta deste Termo.

CLÁUSULA SÉTIMA - Este Termo poderá ser rescindido a qualquer tempo, por acordo entre os signatários, ou pelo Estado/Secretaria, unilateralmente, por ato motivado.

CLÁUSULA OITAVA - Fica o Estado/Secretaria responsável pela publicação do extrato deste Termo no "Minas Gerais".

CLÁUSULA NONA - Fica eleito o foro da Comarca de Belo Horizonte, que prevalecerá sobre qualquer outro, para dirimir questões oriundas deste Termo.

Assim, estando firmes e acordados, os signatários firmam este Termo em 02 (duas) vias de igual teor e forma.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, em Belo Horizonte, aos 08 de Agosto de 2017.

Secretário(a) de Estado de Educação, pelo Estado de Minas Gerais



Digitalmente assinado por:

CPF: [REDACTED]

Presidente da Caixa Escolar CAIXA ESCOLAR [REDACTED]

ANEXO B - Plano de Trabalho da manutenção e custeio

23/09/2018

Sistema de Transferência de Recursos Financeiros para as Escolas

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO							
PLANO DE TRABALHO 8347							
SUBSECRETARIA GERENCIADORA DO PROJETO: SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL							
UNIDADE ADMINISTRATIVA RESPONSÁVEL PELO PROJETO: DIRETORIA DE SUPRIMENTO ESCOLAR							
Especificação do Termo Jurídico: Termo de Compromisso							
DADOS DA CAIXA ESCOLAR							
Escola: 							
CNPJ: 		COD. ESCOLA: 		Caixa Escolar: 			
Presidente da Caixa Escolar: 							
DADOS DO OBJETO TERMO DE COMPROMISSO							
Descrição do Objeto: MANUTENÇÃO, CUSTEIO E CONSERVAÇÃO DA UNIDADE ESCOLAR.							
DADOS DOS RECURSOS FINANCEIROS							
Valor total do repasse: R\$45.792,50- Pagamento: Parcelado em 3vezes							
UPE	Funcional Programática	Subprograma	Meta	Ação	Natureza da Despesa	Fonte	UPG
0010012114647SRF542	1261.12.361.211.4647.1	4647	2114647	542	335043	TESOURO	1239
0010012114646SRF542	1261.12.362.211.4646.1	4646	2114646	542	335043	TESOURO	1771
0021022144659SSB1189	1261.12.361.214.4659.1	4659	2144659	1189	335043	QESE	1676
Vigência: Data assinatura do Termo de Compromisso até 31/08/2018- Data da Prestação de Contas: 01/10/2018							
OBRIGAÇÕES DOS PARTICIPANTES							
Da Caixa Escolar: a) utilizar os recursos financeiros repassados e seus rendimentos de aplicações financeiras de acordo com o previsto neste Plano de Trabalho; b) cumprir o objeto pactuado; c) prestar contas no prazo estipulado e de acordo com as normas estabelecidas pela Superintendência de Planejamento e Finanças da SECRETARIA, constantes em Manual específico.							
Da Secretaria: a) repassar os recursos financeiros previstos neste Plano de Trabalho; b) acompanhar e orientar a sua execução; c) analisar, por intermédio da Superintendência Regional de Ensino, a prestação de contas dos recursos passados.							
DETALHAMENTO DO PLANO DE TRABALHO							
Fases da Execução							
Meta	Etapas/Fase	Especificação	Id. Físico / UN	Início	Término		
01	1	MANUTENÇÃO DA PRÉ-ESCOLA E ENSINO FUNDAMENTAL	ALUNO	07/08/2017	31/08/2018		
01	1	MANUTENÇÃO DO ENSINO MÉDIO DAS ESCOLAS MISTAS	ALUNO	07/08/2017	31/08/2018		
01	1	MANUTENÇÃO DO ENSINO INTEGRAL	ALUNO	07/08/2017	31/08/2018		
Beneficiários: 715 alunos							
Plano de Aplicação dos Recursos - Custo de Investimento e/ou Custeio							
UPE	Especificação	Unidade de Medida	Quantidade	Per Capita	Valor Total (R\$)		
0010012114647SRF542	MANUTENÇÃO DA PRÉ ESCOLA E ENSINO FUNDAMENTAL	Alunos	401	59,51	23.862,50		
0010012114646SRF542	MANUTENÇÃO DO ENSINO MÉDIO DAS ESCOLAS MISTAS	Alunos	234	69,79	16.330,00		
0021022144659SSB1189	MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL	Alunos	80	70,00	5.600,00		
TOTAL					45.792,50		
O presente Plano de Trabalho segue o previsto no art. 116 da Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993, podendo ser aprovado, observando-se as informações contidas nos quadros acima. Certificação pela Unidade Administrativa Responsável: DIRETORIA DE SUPRIMENTO ESCOLAR							
Aprovo o presente Plano de Trabalho e autorizo a celebração do Termo de Compromisso. Certificação pelo(a) Subsecretário(a): - Data: 07/08/2017 17:29:40							
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div> Digitalmente assinado por: Data: 07/08/2017 17:29:40 Razão: Plano de Trabalho Aprovado País: Brasil </div> </div>							

8347-6f0ca8adc246c7ac3b2998800b2b0044/115428